UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE
hic sunt futura

www.uniud.it

Corso di dottorato di ricerca in

Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo

in convenzione con l'Università degli Studi di Trieste

Ciclo XXXVII

MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI: DECOSTRUZIONE CRITICA E RICOSTRUZIONE DOGMATICA PER UNA TEORIA GENERALE.

Dottoranda
Eugenia Lui

Supervisore
Enrico Amati

Anno 2025

A Michael,
per la fatica che levi
con innata dolcezza

Le cartoline dell'impiccagione
Sono in vendita a cento Lire l'una
Il commissario cieco dietro la stazione
Per un indizio ti legge la sfortuna
E le forze dell'ordine irrequiete
Cercano qualcosa che non va
Mentre io e la mia signora ci affacciamo stasera
Su Via della povertà

Fabrizio De Andrè, Via della Povertà

Indice

Introduzione III

CAPITOLO I

LE MISURE DI PREVENZIONE NELLA COSTRUZIONE LEGISLATIVA: IN BILICO FRA DIRITTO DI POLIZIA E POPULISMO PENALE.

1. Premessa. 1

2. Evoluzione delle misure di prevenzione: il filo rosso del diritto di polizia. 7

3. Il referente costituzionale mancato..... 13

4. Misure di prevenzione e populismo penale: i nemici della prevenzione di oggi..... 28

5. Le "nuove" misure di prevenzione personali. 39

6. Un possibile rimedio: «*non li spostate, ce simm' affezionati*». 50

CAPITOLO II

STUDIO ANALITICO DELLE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI FRA VECCHI E NUOVI PARADIGMI.

Sezione I
Le misure di prevenzione personali tipiche.

1. Premessa. 55

2. Le misure di prevenzione personali "tipiche". 61

3. L'avviso orale. 64

4. Rimpatrio con foglio di via obbligatorio. 74

5 Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza semplice e qualificata. 81

6. Presupposti di applicazione. Le fattispecie di pericolosità: «*l'esclusione del lebbroso e l'inclusione dell'appestato*». 103

7. (Segue): Presupposti di applicazione: la pericolosità per la sicurezza pubblica. 125

8. Riflessi personali delle misure di prevenzione patrimoniali (cenni). 132

Sezione II
Le misure di prevenzione atipiche.

1. Le misure di prevenzione personali "atipiche". 135

2. L'espulsione amministrativa dello straniero. 141

3. Le misure di prevenzione per persone con problematiche legate all'uso di sostanze stupefacenti. 156

4. Il D.A.C.Ur. (Divieto di Accesso ai Centri Urbani), c.d. "D.A.Spo. Urbano". 163

5. Le misure di prevenzione per minori: dall'art. 25 del R.D. 20 luglio 1934, n. 1404 al c.d. D.L. Caivano. 173

6. Il D.A.Spo. contro tifosi pericolosi e violenti. 187

7. Vecchie e nuove misure di prevenzione di contrasto alla violenza di genere. 205

8. Quale disciplina per le misure di prevenzione atipiche? 224

CAPITOLO III

SE TUTTO È PREVENZIONE CHE COS'È LA PREVENZIONE? SPUNTI PER UNA TEORIA GENERALE DELLE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI.

1. I confini mobili della prevenzione: l'urgenza di una sistemazione dogmatica. 231

2. Il dibattito, mai sopito, sulla natura giuridica delle misure di prevenzione. 234

3. Caratteri distintivi della prevenzione e categorie limitrofe: è possibile tracciare un confine sostanziale? 249

4. Misure di prevenzione e diritto penale: confini e assorbimenti. 254

5. Misure di prevenzione e misure di sicurezza: i rischi di un diritto della pericolosità privo di limiti sostanziali. 262

6. Misure di prevenzione e misure cautelari: prevenzione sostanziale e prevenzione processuale a confronto. 268

7. Anatomia delle misure di prevenzione personali: ricerca degli elementi distintivi e dei profili comuni. 272

8. Misure di prevenzione personali tipiche: peculiarità del sotto-sistema. 283

9. Misure di prevenzione personali atipiche: tratti distintivi in un impianto a-sistemico. 286

10. Tentativi per una teoria generale delle misure di prevenzione personali. 288

11. Elemento oggettivo. 295

12. Elemento soggettivo. 303

Osservazioni conclusive..... 311

Bibliografia 317

Giurisprudenza 355

Introduzione

Le misure di prevenzione personali rappresentano uno dei luoghi più controversi e paradigmatici del diritto penale contemporaneo. Concepite come strumento per *prevenire* la criminalità, attraverso il contenimento della pericolosità sociale di soggetti ritenuti capaci di compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica, le misure di prevenzione personali hanno mantenuto una struttura formalmente distinta dal paradigma punitivo, pur finendo, nella loro concreta configurazione, per avvicinarsi sempre più a una logica di anticipazione del diritto penale.

Difatti, pur non richiedendo l'accertamento di un reato esse possono incidere in modo significativo sulle libertà individuali, attraverso un apparato normativo dove il confine tra diritto e potere punitivo, prevenzione e repressione, tra sospetto e prova, si fa incerto e scivoloso.

In più, il loro fondamento teorico rimane incerto: privo di una solida elaborazione dogmatica e ancorato a categorie giuridiche spesso eterogenee, se non spurie, rispetto alla dogmatica penalistica tradizionale, se ne differenzia anche per l'assenza delle garanzie che ne legittimano l'esercizio.

Nel quadro costituzionale italiano, incentrato sul principio di legalità, sulla presunzione di non colpevolezza e sull'irrinunciabilità delle garanzie del giusto processo, l'applicazione di strumenti afflittivi a soggetti ritenuti "pericolosi" – ma non autori di reati – pone interrogativi profondi, tanto sul piano assiologico quanto su quello sistematico. L'equilibrio tra esigenze di sicurezza collettiva e tutela delle libertà individuali si fa particolarmente instabile, soprattutto laddove il giudizio prognostico si fonda su elementi indiziari, presunzioni di fatto o addirittura su valutazioni comportamentali astratte, che difficilmente resistono alle esigenze di determinatezza, proporzionalità e verificabilità che dovrebbero sorreggere ogni intervento restrittivo delle libertà individuali.

Del resto, l'espansione delle misure di prevenzione, soprattutto nella loro declinazione atipica, ha trovato terreno fertile in un clima politico-giuridico segnato dall'ansia securitaria e dalla crescente pressione dell'opinione pubblica. In questo contesto, segnato dall'emergere di un populismo penale incline a privilegiare l'efficacia simbolica dell'intervento repressivo rispetto alla sua legittimazione giuridica, fenomeni criminosi di vario tipo hanno alimentato la tentazione di anticipare il momento dell'intervento statale.

Ne è derivato un progressivo arretramento delle garanzie liberali, a vantaggio di un modello di controllo che, facendo leva su valutazioni di pericolosità spesso elastiche e non verificabili, rischia di tradursi in una *giustizia del sospetto* più che del fatto.

In effetti, la dottrina più sensibile ha ormai da tempo colto il pericolo insito in questa trasformazione. Tuttavia, l'opzione abolizionistica, pur teoricamente ineccepibile, si scontra con la persistente attualità politica e sociale favorevole al paradigma preventivo. In tale contesto, si ritiene possa essere più fecondo un approccio critico e ricostruttivo, teso non alla rimozione dell'istituto ma alla sua razionalizzazione. Per questo, il presente progetto è volto a sondare la possibilità di delineare una teoria generale delle misure di prevenzione personali che, partendo dalla ricostruzione dei presupposti applicativi e dei meccanismi operativi delle singole misure, riesca a restituire coerenza dogmatica e compatibilità costituzionale a strumenti così profondamente ambigui.

L'interrogativo di fondo che guida questa ricerca – «*se tutto è prevenzione, che cos'è la prevenzione?*» – non è soltanto una provocazione teorica, ma riflette un'urgenza sistematica. In assenza di un criterio strutturale condiviso, il rischio è che la categoria della prevenzione diventi un contenitore a elasticità variabile, capace di giustificare qualunque forma di intervento limitativo della libertà individuale in nome di una pericolosità sociale che resta, spesso, indefinita. Da qui l'esigenza di tornare alla struttura: di comprendere se e come le misure di prevenzione possano essere sussunte entro un paradigma giuridico rigoroso, fondato su criteri predeterminati e verificabili, capaci di garantire un controllo effettivo – anche giurisdizionale – sull'esercizio del potere discrezionale.

Pertanto, il presente lavoro si propone di individuare un nucleo strutturale comune alle varie misure di prevenzione personali, attraverso un'analisi analitica di ciascuna misura, tipica e atipica, che tenga conto tanto della dimensione normativa quanto di quella applicativa e che si misuri con i nodi dogmatici più delicati del piano sostanziale. Al contempo, l'indagine si propone di elaborare una lettura delle misure di prevenzione personali che, pur muovendo da una prospettiva teorico-sistematica, sia in grado di confrontarsi criticamente con la possibilità di ricondurre le misure a sistema. L'obiettivo è quello di ricondurre l'intero sistema della prevenzione entro una cornice che sia dogmaticamente solida e costituzionalmente orientata, nel tentativo di dare un contributo al superamento delle ambiguità che lo espongono al rischio di una *penalità muta*.

In definitiva, si ritiene che l'elaborazione di una teoria generale delle misure di prevenzione personali possa rappresentare non solo un tentativo di razionalizzazione del

sistema ma anche un contributo alla difesa dei principi fondamentali dello Stato di diritto, oggi più che mai messi alla prova da una concezione espansiva e spesso opaca della sicurezza.

Capitolo I

Le misure di prevenzione nella costruzione legislativa: in bilico fra diritto di polizia e populismo penale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Evoluzione delle misure di prevenzione: il filo rosso del diritto di polizia. – 3. Il referente costituzionale mancato. – 4. Misure di prevenzione e populismo penale: i nemici della prevenzione di oggi. – 5. Le "nuove" misure di prevenzione personali. – 6. Un possibile rimedio: «*non li spostate, ce simm' affezionati*».

1. *Premessa.*

Le misure di prevenzione sono, ormai notoriamente[1], un tema sofferto, punto debole del diritto nazionale che da tempo impegna dottrina e giurisprudenza nella ricerca di una soluzione equilibrata e rispettosa dei principi costituzionali[2]. Com'è stato attentamente affermato[3], le misure di prevenzione «*sono l'orizzonte che si dischiude davanti ai nostri occhi come un'alba radiosa, ma in realtà con la minaccia di un uragano destinato a travolgerci, a travolgere l'intera società civile*» e questo, si ritiene, impone la necessità di parlarne ancora.

[1] Il tema, infatti, è ampiamente discusso. Per un inquadramento generale si rinvia a F. FIORENTIN, G.P. DOLSO, F. GAMBINI, *Le misure di prevenzione*, Torino, 2006; F. FIORENTIN, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018. Del resto, F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. Pen.*, 2018, p. 1018 osserva, a proposito, come le misure di prevenzione godano di una considerazione sempre maggiore nella stessa manualistica. In quest'ottica si rinvia a G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, Bologna, 2014, pp. 913 ss.; C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale – Parte generale*, Torino, 2016, pp. 756 ss.; E. DOLCINI, G. L. GATTA; G. MARINUCCI, *Manuale di diritto penale – Parte generale*, Milano, 2022, p. 945.

[2] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018, ritiene, a riguardo, che la giurisprudenza, impegnata nell'esplorazione di percorsi ermeneutici in grado di consentire ulteriori espansioni della disciplina e nell'elaborazione di soluzioni più efficaci a varie questioni applicative «*sembra avere perso di vista problemi prioritari quali la verifica della reale natura dell'intervento pubblico e la compatibilità con i principi costituzionali*». L'Autore richiama, in particolare, la celerità con cui un recente arresto giurisprudenziale «*perplesso ed "eterodosso"*» sulla natura delle misure di prevenzione sia stato messo fuori gioco da un immediato intervento delle Sezioni Unite, volto a riaffermare il tradizionale inquadramento preventivo.

[3] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014, p. 19.

L'annosità del dibattito, invero, non dovrebbe stupire: le misure di prevenzione accompagnano la storia del diritto italiano[4] e più ne viene contestato il fondamento[5], più questi meccanismi sembrano risorgere sotto nuove vesti, più forti che mai[6]. Com'è stato correttamente osservato, infatti, le misure di prevenzione sono da sempre al centro di un dirompente processo evolutivo che ne ha fatto una sorta di laboratorio privilegiato dell'azione di riforma[7] e che, oggi, richiede ulteriore attenzione per deliberarne con maggior chiarezza lo statuto costituzionale e convenzionale[8]. A riguardo, si rileva una sorta di circolo vizioso che mina lo stesso fondamento delle misure di prevenzione: esse derivano spesso da interventi legislativi disorganici, fondati frequentemente su emergenze o esigenze politico-criminali contingenti[9], cui inevitabilmente si accompagnano ripetuti interventi della giurisprudenza di legittimità, un profluvio di pronunce della Corte Costituzionale[10] e numerose decisioni anche da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo[11].

In quest'ottica, la centralità delle misure di prevenzione[12] si spiega, in prima approssimazione, per il fatto che la giustificazione sottesa all'esistenza di tali misure è, astrattamente, del tutto condivisibile: trattasi di un meccanismo che punta alla salvaguardia della sicurezza pubblica, alla protezione della collettività e alla prevenzione del crimine al di fuori del tradizionale percorso punitivo del diritto penale. Di fatto, queste misure

---

[4] «*E si sono sempre prestate a svolgere quel "lavoro sporco" che si esitava a chiedere al diritto penale tradizionale*». Cfr. F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione ante delictum*, in *disCrimen*, 2018, p. 134.

Per un inquadramento storico e per comprenderne l'importanza anche attuale del sistema preventivo si rinvia a A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019, pp. 29-100. Per un'accurata indagine storica E. STANIG, *L'evoluzione storica delle misure di prevenzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, pp. 3 ss.; F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione: profili sostanziali*, Torino, 2021. Per un'ulteriore ricostruzione storica del fenomeno, si rinvia alle ricerche di D. PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli, 1996; N. D'ARGENTO, *Misure di prevenzione*, Napoli, 1979; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974.

[5] Utilizza l'efficace immagine del "fiume carsico" T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 196, il quale osserva: «*le misure di prevenzione sono in qualche modo, per il sistema punitivo, quel che i fiumi carsici sono rispetto all'idrografia di superficie. Attraversano lo stesso terreno, ma non si vedono. Appaiono, si inabissano nelle cavità delle rocce, riemergono e poi scompaiono. Insomma sono per così dire una presenza nell'ombra, sono l'altra faccia della Luna, la trama nascosta, il tarlo – se volete – che corrode il sontuoso mobilio costituito dai principi del diritto penale*».

[6] *Ivi*, pp. 195-206, osserva come le misure di prevenzione non siano un problema che si possa considerare puramente e semplicemente aprendo il testo normativo attuale avendo, anzi, radici profonde: vengono da lontano e «*credo che vadano anche molto lontano, perché nessuno ha intenzione di fermarle*».

[7] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria: uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale "reale"*, Napoli, 2020.

[8] V. MAIELLO, *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in V. MAIELLO, *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015, pp. 299 ss.

[9] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 3 ss.

[10] Già prima del Codice Antimafia e, dunque, fra il 1956 e il 2010 si contano più di cinquanta pronunce aventi ad oggetto le misure di prevenzione.

[11] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 3 ss.

[12] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1019.

nascono dall'esigenza di fronteggiare fenomeni complessi e pervasivi – come la criminalità organizzata, il terrorismo e la violenza diffusa – che richiedono risposte tempestive e incisive, spesso difficili da ottenere attraverso l'applicazione *ex post* delle sanzioni penali. Si tratta, insomma, di misure volte a garantire, per espressa dizione legislativa, la sicurezza pubblica contro i rischi rappresentati da determinate persone in ragione delle loro attività, ma più propriamente dei sospetti che su di esse si addensano[13].

Tuttavia, nonostante il loro asserito valore, l'intenso dibattito che ruota attorno a queste misure finisce col metterne in evidenza criticità strutturali, problemi di legittimità e limiti pratici[14]. In primo luogo, l'aspetto distintivo e al tempo stesso più controverso delle misure di prevenzione risiede nella loro collocazione: *ante delictum* ed extra-penale[15]. In sostanza, queste misure agiscono prima che un reato sia stato effettivamente commesso o dopo la sua *unprovable* in sede penale, intervenendo sulla base di un giudizio di pericolosità sociale attribuito a un individuo[16]. Questo giudizio, che non implica necessariamente l'accertamento di una responsabilità penalmente rilevante, è spesso frutto di valutazioni basate su elementi indiziari o su sospetti di potenziale coinvolgimento in attività illecite. Di conseguenza, le misure di prevenzione si trovano in una zona grigia del diritto, una sorta di *terra di mezzo*[17] tra la sicurezza collettiva e la tutela delle libertà individuali.

[13] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 7-20.

[14] È stato definitivo un «*tarlo che corrode il sontuoso mobilio costituito dai principi del diritto penale*» da T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 195-206.

[15] Sul punto, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, 2000, pp. 748 ss., secondo cui «*va innanzitutto ricordata la deformazione del sistema penale di stampo classico liberale prodotta dal rigoglioso sviluppo, dalla fine del secolo scorso ai giorni nostri, di "doppi" o "tripli" binari punitivi che hanno consentito, per una lunga serie di sanzioni* extra delictum *od* extra iudicium *denominate "misure" (cautelari, di sicurezza, di prevenzione e simili) ma pur sempre restrittive della libertà personale, l'elusione di tutte le garanzie riservate alle "pene"*».

[16] Seppure, secondo R. BARTOLI, *La "galassia afflittiva": sistematica, fondamento, legittimità. Primo studio per un affresco*, in *Sist. Pen.*, 2022, p. 14 «*a me pare che rispetto alle misure di prevenzione si pongano notevoli problemi di razionalità dell'intero sistema, per il semplice fatto che stavolta è proprio il giudizio di pericolosità che nella sostanza salta*».

[17] O, meglio, una terra ove non vigono garanzie: né quelle del processo penale, né quelle del procedimento amministrativo. Cfr. A. DE LIA, *La sconfinata giovinezza delle misure di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2017, p. 8.

In effetti, l'assetto attuale delle misure di prevenzione è l'epilogo di un risalente dialogo[18] con il diritto penale[19], essendo uno degli aspetti di maggiore sconcerto[20] del sistema di prevenzione il suo tormentato rapporto con tale modello[21]. Il concetto stesso di prevenzione[22] appare strettamente correlato a quello di diritto penale[23], al punto che, inizialmente, la dottrina ha elaborato una categoria unitaria in cui far ricadere i vari strumenti preventivi, qualificandoli alla stregua di un *genus* di cui le misure *ante* e *post delictum* costituissero le corrispondenti *species*[24]. In questa prospettiva, la prevenzione si è posta come risposta non solo per anticipare l'intervento statuale rispetto a un possibile illecito, ma anche per includere azioni che seguono il reato per evitare che la pericolosità si ripresenti, delineando un quadro unitario che, pur abbracciando entrambi gli ambiti di intervento, finisce per snaturare l'idea stessa di prevenzione.

---

[18] A tratti anche molto difficile. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 11, ricorda che nel sistema delineato dal primo codice penale, il codice Zanardelli, e dalla prima legge di pubblica sicurezza italiani veniva operata una sorta di spartizione di aree tra le pene e le misure di prevenzione: «*le prime vengono comminate per determinati "fatti" considerati offensivi di beni giuridici, e la loro applicazione è affidata all'autorità giudiziaria*»; le seconde, al contrario, sono previste «*per determinare "categorie di soggetti", considerati socialmente pericolosi, e la loro applicazione è affidata (almeno in parte) al potere amministrativo*».

[19] Una esplicita correlazione fra diritto penale e misure di prevenzione si ebbe solo con la legge 575/1965 "Disposizioni contro la mafia" che introdusse degli inasprimenti di pena per il reato commesso da chi fosse già sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione. Quanto, invece, al distacco dal diritto penale, A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 39, evidenzia come lo stesso derivi «*dai postulati della Scuola Classica, che provocano nei penalisti un evidente fastidio per il materiale attinente alle misure di prevenzione, quasi che si trattasse di una sorta di "lavoro sporco", da affidare, appunto, alle forze di polizia, piuttosto che al giure penale*».

[20] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 20-34.

[21] Il sistema di prevenzione, come ricorda E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 20 ss., rappresenta un'antica quanto tormentata tradizione che ha sempre prestato il fianco a riserve critiche per il rapporto che lo lega al modello penale, essendo presente fin dalla legislazione sabauda, per ripresentarsi nella Legge Pica e nella Legge di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865. L'Autore evidenzia come vi siano state, nella storia delle misure di prevenzione, due tendenze opposte: da un lato, una progressiva espunzione dal codice penale con conseguente trasferimento verso un autonomo diritto di prevenzione di polizia delle figure di reato basate su indici puramente sintomatici o sul mero sospetto; dall'altro, i vari legislatori hanno tenuto in vita un sistema di pronta difesa sociale volto a controllare, arginare e talvolta prevenire quelle forme di pericolosità prima qualificate come reati. Vi è, dunque, una «*insospettabile continuità fra Stato autoritario e Stato liberale*»: la separazione fra misure preventive e misure repressive non dipese dall'esigenza garantistica di ancorare la difesa sociale alla sola retribuzione, quanto dalla necessità di sottrarla al controllo giurisdizionale, affidandola all'azione amministrativa.

[22] Concetto che, secondo, E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 20 ss., è generalissimo: trattasi di un sinonimo di impedimento *ex ante* di un fatto illecito nelle classiche prospettive della prevenzione generale e speciale.

[23] P. NUVOLONE, *La prevenzione nella teoria generale del diritto penale*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1956, p. 13 ss. Sul tema anche G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di Biagio Petrocelli*, Milano, 1972, p. 1591.

[24] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 21 ss.

Del resto, l'aver trattenuto il sistema della prevenzione al di fuori del circuito penalistico[25] gli ha permesso di conoscere una flessibilità ben lontana non soltanto da quest'ultimo, ma anche dagli altri rami del diritto, consentendo un uso della prevenzione slegato dai modelli della dogmatica e della teoria generale. Fin da subito, invero, voce autorevole[26] avvisava sulla tendenza legislativa «*ad estendere e aggravare la portata dell'intervento preventivo anziché a ridurla e ad inserirla nell'ambito dei dettami costituzionali*», affermazione confermata, oggi, dal crescente spazio riservato all'intervento preventivo nelle politiche di controllo sociale e di contrasto alla criminalità individuale e collettiva[27]. Buona parte della dottrina[28], del resto, ritiene che le misure di prevenzione, nel loro rapporto col diritto penale, siano destinate a ricadere in un inevitabile circolo vizioso: gli operatori del diritto, dal legislatore all'interprete[29], non paiono effettivamente in grado di porre una linea di demarcazione razionale fra ciò che è afflittivo e ciò che è punitivo[30], col rischio di delegittimare ogni sforzo di inquadramento dogmatico della figura preventiva.

---

[25] M. DONINI, *Septiem in idem. Dalla materia penale alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, in M. DONINI, L. FOFFANI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018, pp. 225-248, che afferma «*se non è penale si può fare. La spinta incoercibile alla penalizzazione*», evidenziando come sia una "questione di prezzo": se entriamo nel penale anche solo l'etichettamento consiglia in genere di evitare questo rischio. L'Autore, inoltre, evidenzia come al di là di qualsiasi analisi scientifica sull'effettività delle leggi di depenalizzazione, il sistema delle sanzioni amministrative nel suo complesso, come alternativa "secca" al penale, presenta un *deficit* culturale di fondo che pregiudica ogni depenalizzazione (per non parlare del diritto penale minimo); sicché puntare sull'extra-penale in via esclusiva già *ex ante* presenta frequenti incertezze di tenuta.

[26] F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione,* in *Le misure di prevenzione. Atti del Convegno di Studi "Enrico De Nicola"*, Milano, 1975, pp. 874-875.

[27] T. PADOVANI, *Diritto penale della prevenzione e mercato finanziario*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1995, p. 634 ss.

[28] V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione: dalla prevenzione alla punizione: ambiguità e aspirazioni punitive di un sistema mantenuto a mezza via*, Pisa, 2020, pp. 23-25 evidenzia che il postulato di assoluta estraneità al diritto penale è affermazione di principio che si dimostra inflessibile anche dinanzi al significativo riconoscimento della natura sicuramente afflittiva delle misure di prevenzione.

[29] Peraltro, la stessa giurisprudenza che esclude la natura sanzionatoria è concorde nel riconoscerne la natura afflittiva (si veda, in quest'ottica, Corte Costituzionale, sent. 24/2019; Cass. Pen., sez. I, 19 aprile 2018, n. 43826). A riguardo, V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., evidenzia come il tema dell'afflittività sia, in realtà, sottovalutato nella misura in cui si trascurano gli ulteriori effetti interdittivi, incapacitativi e inabilitativi che ne derivano. L'Autore richiama, a titolo esemplificativo, le circostanze aggravanti applicate nel caso di commissione di reati da parte di soggetti già sottoposti a misure di prevenzione previste dagli artt. 71 c. 1 e 75 del D.lgs. 159/2011. Per un'analisi della sentenza si rinvia, invece, a G. P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo la sentenza n. 24/2019 Della Corte Costituzionale: passi avanti e problemi aperti*, in *Giur. Cost.*, 2019, p. 1867.

[30] *Ibidem*. L'Autore, in particolare, ritiene la distinzione insensata sia se usata per delimitare l'area del penale da una decisione non definitiva («*so solo cosa non è: non è penale*»); sia se il concetto di "afflittivo" viene sostituito da quello di "preventivo" essendoci molte situazioni miste di punizione e prevenzione ed essendo la stessa Corte Costituzionale ad utilizzarli, talvolta, come sinonimi. Si veda, a riguardo, la sentenza n. 104 del 2014.

Peraltro, l'instancabile presenza, nella storia del diritto italiano[31], delle misure di prevenzione, in uno con la difficoltà di collocazione delle stesse, rende peculiare un ulteriore elemento: il silenzio del Costituente rispetto alla prevenzione *extra delictum*[32]. Assenza ancor più significativa se si considera che il dibattito in ordine al sistema della prevenzione riguarda proprio la sua compatibilità con i principi generali previsti dalla Costituzione[33] in campo penale e non. La sfida maggiore, infatti, rimane quella di bilanciare le necessità della "prevenzione" con il rispetto delle garanzie individuali sancite dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali. Principi cardine del sistema penale democratico calati nel sistema della prevenzione – anche adottando i dovuti aggiustamenti[34] – finiscono per essere messi a dura prova e la percezione, in dottrina, è che la mera collocazione extra-penale non sia sufficiente per giustificare una disaffezione così ampia[35]. Libertà costituzionalmente garantite risultano, invero, ampiamente sacrificate in favore di una presunta prevenzione applicata in modo sproporzionato o, comunque, senza sufficienti garanzie procedurali[36].

Vieppiù che, sempre su un piano generale, anche il presupposto di applicazione delle misure di prevenzione, qual è la potenziale pericolosità dell'individuo indipendente da un accertamento penale, non convince. Com'è stato osservato, la possibilità che misure di natura sanzionatoria vengano «*acquartierate fuori dalla circonferenza para-penale in ragione della asserita vocazione a neutralizzare una pericolosità attuale*»[37] può essere condivisa soltanto se il

---

[31] Per un inquadramento storico si rinvia a L. LACCHÉ, *La giustizia per i galantuomini: ordine e libertà nell'Italia liberale: il dibattito sul carcere preventivo: 1865-1913*, Milano, 1990.

[32] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 21 ss.

[33] La Corte Costituzionale, sul tema, è intervenuta subito con la sentenza n. 2/1956. Per approfondimenti sul punto si veda C. RODDI, *La polizia di sicurezza*, Milano, 1953, p. 219 ss.

[34] Dovuti all'asserita natura "non penale" delle misure di prevenzione.

[35] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 4, ritengono occorra constatare che le misure di prevenzione possono comportare conseguenze assai afflittive pur offrendo solo un pacchetto *low cost* di garanzie sostanziali e processuali.

[36] Secondo M. DONINI, *Septiem in idem. Dalla materia penale alla proporzione*, cit., pp. 225-248 il sistema delle misure di prevenzione è una sicura truffa delle etichette in quanto si tratta di strumenti sostanzialmente penali poiché riconducibili alle misure di sicurezza (almeno dopo il 2011) e non pene, come sostenuto, invece, da altri autori. Secondo l'Autore, il sistema della prevenzione si radica sulla prevalenza della lotta e difesa sociale nella sua assenza di garantismo sostanziale e processuale. In realtà, ampia parte della dottrina considera le misure di prevenzione espressione di una evidente "truffa delle etichette", qualificandole tradizionalmente come "pene del sospetto". Così, tra i tanti, A. MANNA, *Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, in C. CROCETTA, D. CURTOTTI, M. LORIZIO, S. LORUSSO, A. MANNA, C. MOTTI (a cura di), *Misure di prevenzione antimafia. Attualità e prospettive*, Milano, 2019, p. 11 ss. Più di recente, invece, la dottrina ha parlato di "pene senza delitto". Cfr. A. MANNA, F.P. LASALVIA, "*Le pene senza delitto": sull'inaccettabile "truffa delle etichette",* in *AP*, 2017, p. 1.

[37] V. MANES, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in M. DONINI, L. FOFFANI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, cit., pp. 165-183.

giudizio di pericolosità abbia un fondamento solido, empirico e ragionevole[38]. Ciò, evidentemente, non è sempre agevole: la pericolosità si sostanzia in una valutazione prognostica intrinsecamente soggetta a margini di errore se compiuta con troppo anticipo rispetto ad una condotta o comportamento "deviante" e, comunque, in assenza di indici chiari cui ancorare un tale giudizio. Il concetto di pericolosità[39], sia in ambito penale che extra-penale, è talvolta utilizzato in maniera eccessivamente ampia, ritenendo pericoloso non solo chi abbia già manifestato comportamenti devianti, ma anche chi potrebbe semplicemente trovarsi in contesti sociali problematici o avere legami familiari con soggetti coinvolti in attività criminali. Questo approccio indubbiamente amplia la portata preventiva delle misure ma palesemente rischia di colpire individui che non hanno mai commesso alcun reato. In più, l'ampiezza del concetto di pericolosità si riflette, a sua volta, sulla discrezionalità nell'applicazione delle misure preventive, con il rischio ulteriore che le stesse vengano utilizzate in modo sproporzionato rispetto alla reale portata del pericolo. Al contrario, il principio di proporzionalità, sancito a livello costituzionale e internazionale, impone che eventuali limitazioni dei diritti fondamentali dell'individuo siano adeguate e necessarie rispetto agli obiettivi da raggiungere. Nella pratica, tuttavia, la valutazione della proporzionalità è spesso difficile, poiché i criteri su cui si basano le misure preventive sono spesso vaghi e indeterminati, col rischio di dipendere fortemente dalle circostanze specifiche del caso.

2. *Evoluzione delle misure di prevenzione: il filo rosso del diritto di polizia.*

L'evoluzione delle misure di prevenzione è stata caratterizzata da una continua tensione tra il concetto di prevenzione e il controllo sociale, due nozioni intimamente legate ma distinte per natura e finalità.

[38] Critico, sul punto, V. MANES, *Profili e confini*, cit., che rispetto alla confisca di prevenzione ritiene che se ricomprenderla nell'emisfero para-punitivo significherebbe agganciarla a presupposti tanto stringenti e vincolanti da neutralizzarne l'operatività e la stessa *ratio* storica, resta la strada di strutturarla secondo logiche civilistiche di "arricchimento illecito" o secondo un modello puramente amministrativo, con tutte le dovute conseguenze.

[39] Per un'analisi del concetto F. BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2018.

Prendendo in prestito la distinzione fra questi due concetti, già sviluppata da Foucault[40], si può affermare che la prevenzione dovrebbe costituire un meccanismo volto a impedire l'insorgenza di comportamenti che, pur non essendo ancora illeciti, potrebbero evolvere in senso antisociale o pericoloso, rappresentando uno strumento atto a prevenire il verificarsi di eventi che incidono sulla sfera penale. Un tale obiettivo differenzia (o, quantomeno, dovrebbe contribuire a differenziare) il concetto di prevenzione da quello, più ampio, di controllo sociale, il quale comprende l'insieme delle tecniche e dei meccanismi che una società utilizza per governare i propri membri, imponendo il rispetto delle regole[41] e stabilendo sanzioni per chi le viola. In tale prospettiva, il controllo sociale include sia tecniche di prevenzione attiva volte a evitare comportamenti indesiderati, sia tecniche di controllo passivo che intervengono come reazione a violazioni delle regole sociali già avvenute[42].

Tuttavia, la distinzione tra prevenzione[43] e controllo sociale, concettualmente definita, non è, nella pratica, sempre così netta. I due concetti tendono spesso a sovrapporsi e interagire, soprattutto in quei contesti in cui la politica criminale pone un'enfasi particolare sulla sicurezza e sul mantenimento dell'ordine sociale, utilizzando il diritto penale come principale strumento di minaccia e deterrenza. Ciò confonde le acque sotto due aspetti.

Anzitutto, rischia di dar luogo a quello che è stato definito[44] un *inquinamento lessicale*: un uso impreciso dei termini che alimenta la confusione tra prevenzione e repressione[45], portando all'introduzione di concetti ambigui come la *repressione preventiva*. Questa terminologia, spesso utilizzata in modo strumentale, rischia di delegittimare la funzione preventiva, riducendola a un'anticipazione della repressione piuttosto che a un mezzo autonomo finalizzato a evitare la commissione di reati.

---

[40] M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, trad. it., Torino, 1976, p. 186 ss. La distinzione è stata, poi, ripresa da A. BARATTA, *Criminologia liberale e ideologia della difesa sociale*, in *Quest. Crim.*, 1957, p. 7 ss.; D. GARDALAND, *Pena e società moderna. Uno studio di teoria sociale*, trad. ita, Milano, 1999; T.J. GEIGER, *Studi preliminari di sociologia del diritto*, trad. it., Milano-Udine, 1996.

[41] M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire*, cit., p. 186 ss.

[42] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 21 ss.

[43] Sul concetto di prevenzione F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste – Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017, p. 27 ss. Sulla distinzione tra le nozioni di prevenzione e repressione si rinvia, invece, a G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 1614 ss.

[44] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 18 ss.

[45] Sulla classica distinzione fra sanzioni repressive e preventive vedi F. CARNELUTTI, *Lezioni sul processo penale*, Roma, 1946, p. 39 ss.; G. VASSALLI, *La confisca dei beni. Storia recente e profili dommatici*, Padova, 1940, p. 262 ss.; E. GALLO, *voce Misure di Prevenzione*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1996, vol. XX, p. 1 ss.

In secondo luogo, questa confusione terminologica si riflette anche sulla politica criminale e sul consenso popolare, generando una crescente indeterminatezza fra ciò che è penale e ciò che non lo è, con l'ulteriore effetto di sminuire, quantomeno nel dibattito pubblico, l'importanza qualificatoria propria del diritto. In altri termini, la commistione tra prevenzione e controllo sociale tende a includere nell'alveo del "reato", del "criminale" e, dunque, del penale, tutto ciò che viene qualificato come antisociale e deviante, anche in assenza di condotte penalmente rilevanti.

Tale deriva desta, però, delle preoccupazioni in quanto foriera di almeno due effetti che si ripercuotono sulla validità del sistema sanzionatorio. Da un lato, questo processo indebolisce l'efficacia e la legittimità del diritto penale, piegandolo a logiche di consenso politico che spesso rispondono a bisogni immediati di sicurezza[46] invece che a criteri di giustizia sostanziale[47]. Dall'altro lato, si verifica un rafforzamento del diritto della prevenzione[48] che, in termini di dichiarata efficacia, appare forte quanto il diritto penale tradizionale, pur non dovendo soggiacere a quei "limiti" costituzionali che regolano quest'ultimo e che, sempre nel discorso pubblico, contribuiscono all'inefficacia e ai rallentamenti della giustizia penale.

In tale contesto, il diritto della prevenzione finisce per essere percepito, nell'opinione pubblica, come un'alternativa più incisiva, in grado di rispondere alle crescenti richieste di sicurezza, alimentate spesso da ondate emotive e da pressioni mediatiche. Questa evoluzione, però, comporta il rischio di una progressiva erosione delle garanzie giuridiche che rappresentano il fondamento dello Stato di diritto[49], favorendo, al

---

[46] L'esigenza di mostrare risposte rapide e visibili a fenomeni di devianza o insicurezza sociale spinge il legislatore a inasprire le sanzioni penali o ad estendere il ricorso alle misure preventive, anche al prezzo di sacrificare le garanzie tradizionali.

[47] F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, cit., p. 222 ricorda che proprio in materia penale si acuisce la tensione tra istanze di certezza ed aspirazioni di giustizia sostanziale, in quanto collegata alla contrapposizione tra tutela dell'individuo e difesa sociale. Sul tema anche L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 371 ss.

[48] F. FORZATI, *La sicurezza penale fra rassicurazione sociale, conservatio ordinum e criminalizzazione del corpo estraneo*, in *Arch. Pen.*, 2018, richiama il fatto che «*se rivolgiamo il nostro sguardo al processo di formazione e consolidamento del diritto penale moderno, sia sul piano degli stati nazionali che su quello dei rapporti internazionali, viene chiamato in causa il problema del dominio politico, dei rapporti di potenza o, ancora, dell'irrazionalità del potere*»; così come il penale preventivo-securitario rimanda all'idea weberiana dello «*stato come detentore del monopolio della forza fisica legittima*» che allarga attraverso i suoi apparati la intromissione nella sfera dei diritti individuali dei cittadini, anticipando le soglie di punibilità, attraverso una prevenzione invasiva dei diritti di libertà. Cfr. P. GROSSI, *Società, diritto, stato. Un recupero per il diritto*, Milano, 2006, p. XVII ss.; F. ABRATE, *La società oltre sé stessa. Critica della razionalità autoreferenziale moderna,* in *Rivista quadrimestrale di Scienze Storiche e Sociali*, 2008, p. 66 ss.

[49] Secondo J.P. DE JORIO, *Misure di prevenzione e Stato di diritto: l'insanabile contrasto tra la normativa italiana e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2020, pp. 5-25, lo Stato di prevenzione si rappresenta come una realtà trasfigurata dello Stato costituzionale di diritto.

contrario, un'idea di giustizia sommaria, più incline a proteggere la collettività nel breve termine piuttosto che a salvaguardare i diritti individuali nel lungo periodo.

In effetti, è proprio questo atteggiarsi delle misure di prevenzione che ha portato una parte della dottrina a parlare di un sottosistema penale di polizia[50] attraverso cui i vari legislatori, succedutisi nelle diverse epoche, hanno potuto operare una sostanziale erosione delle principali garanzie penali e processuali facendo uso di «*semplici giochi di parole*»[51], denominando alternativamente misure di prevenzione, di sicurezza, cautelari o di polizia, sanzioni comunque incidenti sulle libertà individuali che, nella sostanza, sono simili alle pene[52], pur liberate da quegli «*impacci garantisti*»[53] che caratterizzano quest'ultime.

In questo senso, il legame instauratosi fra il c.d. diritto di polizia e le misure di prevenzione è innegabile, avendo queste come scopo di fondo la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza collettiva, nel tentativo di contrastare e prevenire eventuali minacce nei confronti dei beni fondamentali dello Stato; primari obiettivi dell'azione di polizia[54]. Del resto, la legittimità delle misure di prevenzione è radicata in una lunga tradizione fondata sull'idea per cui il legislatore, per tutelare efficacemente questi beni, debba anticipare l'intervento rispetto all'offesa reale, approntando meccanismi di tutela che operino prima del concretizzarsi dell'illecito[55].

Malgrado ciò, come evidenziato dalla dottrina penalistica[56], le misure di prevenzione non sempre hanno e hanno avuto una funzione esclusivamente difensiva o preventiva. Semmai, nel corso del tempo, il diritto preventivo è divenuto uno strumento di controllo sociale[57] particolarmente invasivo, impiegato per governare le classi sociali

---

[50] L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 844.

[51] *Ibidem*. In particolare, affermare l'autore «*le prassi, infatti, ogniqualvolta sono ostacolate da impacci legali e garantisti, sono sempre vissute con sentimento d'eccezione, cioè con l'idea che il caso concreto, tanto più se politicamente o socialmente grave ed allarmante, è "eccezionale" rispetto alla regola*».

[52] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 7-20.

[53] *Ibidem*.

[54] Per una visione positiva di un "nuovo" possibile diritto di polizia si veda V. NICO D'ASCOLA, *Per un nuovo diritto (amministrativo) di polizia*, in *Arch. Pen.*, 2021, che ipotizza che la tutela di esigenze attinenti alla materia definibile in generale della 'polizia' dovrebbe essere affidata ad un ramo ordinamentale, diverso da quello penale, identificabile in un moderno diritto amministrativo di polizia, fortemente rinnovato dal punto di vista delle tecniche e delle garanzie.

[55] Sulla classica distinzione fra sanzioni repressive e preventive vedi nota 44.

[56] A. MANNA, *Natura giuridica delle misure di prevenzione*, cit., p. 3.

[57] Sui rapporti fra Stato di prestazione e tecniche di controllo sociale, M. PAVARINI, *I nuovi confini della penalità. Introduzione alla sociologia della pena*, Bologna, 1994, p. 70.

pericolose o sospette[58]. Questo approccio ha frequentemente alimentato una forma di diritto dell'eccezione[59], giustificata dalla ragion di Stato[60] o da esigenze securitarie[61] che hanno portato all'implementazione di misure severe, centrate non tanto sui fatti commessi quanto sulla presunta pericolosità dell'autore. Ne è emersa una temibile deriva verso un sistema para-penale[62] incentrato sull'autore anziché sull'atto criminale, con conseguenze preoccupanti sul piano della tutela dei diritti individuali.

Le misure di prevenzione, insomma, hanno vissuto una storia segnata da un'insanabile antinomia tra finalità dichiarate e finalità oggettivamente perseguite[63]: quell'anima poliziesca, teoricamente abbandonata in nome della modernizzazione giuridica, è, in realtà, riaffiorata prepotentemente nelle politiche preventive contemporanee, attraverso il recupero di vecchi schemi di controllo sociale. Le misure di prevenzione continuano a rappresentare una risposta, spesso influenzata da logiche politiche, a quelle situazioni in cui il diritto penale tradizionale appare inadeguato, sia per la difficoltà di raccogliere le prove necessarie per pervenire a una condanna oltre ogni

[58] Sul tema del ritorno alle classi pericolose contrapposte alle classi laboriose si veda R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, 2004; R. BIANCHETTI, *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018, p. 59 ss.; L. LACCHÉ, *Le paure delle "classi pericolose": ritorno al futuro?*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, 1, p. 159 ss.

[59] Sulla logica della legislazione emergenziale in ambito populista, si veda S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 2000, p. 41 ss.

[60] L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 255. Del resto «*la finalità della ragion di stato è lo stato stesso*» come afferma M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Corso al Collège de France (1977-1978), Milano, 2005. Sul tema, A. PAGDEN, *Oltre gli stati. Poteri, popoli e ordine globale*, Bologna, 2023, p. 39, secondo cui «*per tutti i contrattualisti europei della generazione precedente e per i loro eredi liberali le qualità morali dello stato e della nazione potevano essere conferite allo stato stesso solo dai singoli individui che ne facevano parte. Secondo Hegel, al contrario, lo* Staat *è un'entità morale sufficiente a sé stessa che, sebbene in qualche modo emerga dai suoi membri, tuttavia infonde su di loro un'essenza etica*».

[61] E non di rado condizionate da reflussi securitari ispirati al paradigma della pura difesa sociale. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 23 ss.

[62] «*Tale concetto – per la plurivocità delle declinazioni che lo accompagnano – ricorda il volto di Medusa: una maschera amorfa e ambigua dove gli statuti e le categorie tradizionali appaiono alterati e in parte congedati, e che dunque può prestarsi e piegarsi ad ogni interpretazione*». Cfr. V. MANES, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 989 ss.

[63] M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle Leggi 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione (Atti del Convegno di Alghero - Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale)*, Milano, 1975, p. 293. Secondo l'Autore le fattispecie preventive ivi previste si atteggiavano a comode etichette di condizioni di emarginazione sociale, emblemi di stili di vita contrastanti con i valori sociali dominanti.

ragionevole dubbio[64], sia per l'urgenza di soddisfare le aspettative collettive[65] richiedenti una risposta sanzionatoria immediata[66].

Questa evoluzione ha portato alla ribalta quello che avrebbe dovuto essere un sistema di polizia, elogiato in epoca fascista[67], da abbandonare o quantomeno revisionare alla luce dei dettami costituzionali. Al contrario, si è assistito ad una sorta di slittamento funzionale delle misure di prevenzione[68] che, da strumenti accessori, sono diventate parte integrante di un sistema di controllo sociale sempre più diffuso, il cui impatto è stato rafforzato dalla mancanza di solide basi scientifiche e giuridiche in grado di giustificare in modo coerente e trasparente il loro impiego. Ciò ha decretato non un superamento[69] ma,

[64] Secondo F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole – Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, Roma, 2022, p. 119, l'autonomia tra procedimento di prevenzione e processo penale, conseguente al diverso oggetto di giudizio e alla diversa funzione cui assolvono, si traduce in concreto in una diversa "grammatica probatoria" nell'accertamento dei fatti e nella valutazione del materiale probatorio. Il procedimento di prevenzione, in particolare, non implicando un giudizio di responsabilità e quindi di condanna ad una pena, renderebbe non appropriato il riconoscimento delle garanzie del processo penale tra cui lo standard dell'"oltre ogni ragionevole dubbio". Sul rapporto tra i due procedimenti si veda anche L. FILIPPI, *Dinamica del procedimento di prevenzione: profili problematici*, in AA.VV., *La giustizia penale preventiva, Ricordando Giovanni Conso (Atti del Convegno nazionale dell'Associazione degli studiosi del processo penale)*, Milano, 2016, p. 235; M. CASSANO, *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in S. FURFARO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 176; S. FURFARO, *Rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2013.

[65] F. FORZATI, *La sicurezza penale*, cit., p. 39 evidenzia come la promessa di sicurezza territoriale raccordata alla tolleranza zero per i nuovi nemici dello Stato, diventa mezzo semplificato di acquisizione del consenso a costo zero, ovvero in assenza di politiche sociali adeguate. Così, secondo l'Autore, il penale postmoderno dismette l'abito formale tecnico-sistematico per indossare i panni, prestati dal comparto socio-politico, del garante della sicurezza a costo zero: «*abiti elastici ed informali che allargano il fatto tipico a dismisura, sino a renderlo recipiente delle dinamiche scomposte ed irrazionali dell'instabilità e dell'insicurezza sociale, sottese ai repentini mutamenti socioeconomico (e geopolitici) in atto*».

[66] E. MEZZETTI*, Gli eccessi del legislatore e l'irrilevanza autoreferenziale della dottrina penalistica*, in *Arch. Pen.*, 2019, p. 8.

[67] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 12, ricorda come i germi di un grave attentato ad alcune libertà fondamentali, già presenti con l'impianto ordinamento precedente, matureranno quando il legislatore fascista con il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 «*non mancherà di esasperare i tratti autoritari e polizeschi del sistema delle misure di prevenzione*». Sul punto, anche G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, p. 262.

[68] Secondo E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., pp. 23 ss., questo è il risultato di un avviato processo di slittamento e recupero di interi settori in cui si dubita che il diritto penale "classico" possa offrire prestazioni davvero "conformanti" in linea con le aspettative di una domanda sociale allarmante di punizione rapida.

[69] Questo fenomeno è facilitato dall'apparente economicità delle misure di prevenzione, che richiedono costi minori rispetto al processo penale ordinario e che, in un'epoca di declino dello Stato assistenziale, offrono una risposta immediata e pragmatica alle sfide poste dalla criminalità emergente.

semmai, un ritorno al diritto di polizia[70], caratterizzato dall'adozione di strumenti flessibili e non penali che consentono di *bypassare* le garanzie propriamente penalistiche. La gran parte delle misure di prevenzione, infatti, già su un piano storico[71] nasce dall'impossibilità di riuscire a definire un fatto rilevante sul piano penalistico diverso dalla mera condizione di disallineamento dalle aspettative sociali[72], portando a compimento la realizzazione del comparto parallelo del diritto di polizia.

In definitiva, il sistema della prevenzione è stato progressivamente normalizzato, riflettendo una tensione costante tra sicurezza collettiva e diritti individuali che, influenzando le scelte legislative e le pratiche giuridiche anche dell'ultimo periodo, impone di approfondire, con un approccio pragmatico, le possibili soluzioni ipotizzabili per superare le criticità di tale modello sanzionatorio.

3. *Il referente costituzionale mancato.*

Un aspetto cardine, talvolta celato nel dibattito sulle misure di prevenzione, riguarda la ricerca di un fondamento costituzionale[73] che ne legittimi l'esistenza e l'applicazione: questione ancora controversa nel panorama giuridico italiano ed europeo. La difficoltà principale ristagna nel tentativo di conciliare l'esigenza di prevenire pericoli per la collettività con la necessità di rispettare i principi costituzionali relativi alle libertà

---

[70] Del resto, la prevenzione-diritto di polizia è intrecciata all'idea di Sovranità. Come evidenzia M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione: un'introduzione possibile*, in *Sist. Pen.*, 2024, nel passaggio dagli Stati prerivoluzionari europei agli assetti ordinamentali di tipo liberale, successivi alla rivoluzione inglese del 1688-89 e, soprattutto, alla rivoluzione francese del 1789, la tutela della *salus rei publicae* si coagulò non solo attorno ai profili inerenti alla produzione ed ai commerci ma anche sui concetti di ordine e sicurezza, funzionali al consolidamento del potere politico da parte della nuova classe borghese, con particolare riguardo alla tranquillità delle transazioni e dei traffici economici. L'Autore richiama poi M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*, cit., p. 66, secondo cui «*la serie dei meccanismi di sicurezza-popolazione-governo e l'apertura del campo di ciò che si chiama politica, mi sembra che costituiscano una sequenza che andrebbe analizzata*». In effetti, l'evoluzione storica della materia evidenzia come il diritto di polizia sia nato quale strumento primario per disciplinare e organizzare gli scambi commerciali, trasformandosi, poi, in un dispositivo volto alla repressione di comportamenti considerati disfunzionali rispetto all'ideologia dello Stato liberale. In seguito, si è esteso al "controllo e alla riforma morale e sociale degli individui" esercitando un'influenza limitativa sull'esercizio delle libertà fondamentali tramite misure restrittive. Così M. FOUCAULT, *La società disciplinare*, Milano, 2010, p. 85.

[71] M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., ricorda come storicamente «*nel cono di sorveglianza dei governi pre-unitari prima e italiano poi, si sono succeduti lungo il corso dell'Ottocento e del Novecento, uno via l'altro, gli attori di variegati ambiti proto-criminali – briganti, camorristi, malandrini, manutengoli, diffamati, ladri di campagna – gli esponenti delle cosiddette classi pericolose e delle forme di eccentricità sociale - oziosi, vagabondi, prostitute: in generale, soggetti non contenibili nel calco dell'uomo-lavoratore – e i protagonisti del dissenso politico – anarchici, repubblicani, aderenti alla seconda internazionale, socialisti, operai, sindacalisti, membri delle società agrarie, scioperanti*».

[72] *Ibidem*.

[73] Per una ricostruzione del dibattito sul fondamento costituzionale delle misure di prevenzione si veda F. MANTOVANI, *Diritto penale – Parte generale*, Padova, 2011, p. 827 ss.

personali e ai diritti inviolabili. Questa tensione ha reso la ricerca di un solido ancoraggio costituzionale[74] per le misure di prevenzione un elemento cruciale nella discussione sulla loro natura giuridica e sul tipo di garanzie che dovrebbero accompagnarle.

Allo stato, bisogna prendere atto che, alla luce della giurisprudenza costituzionale e convenzionale intervenuta sul punto[75], le misure di prevenzione operano al di fuori del tradizionale schema penalistico basato sulla responsabilità personale per fatti illeciti compiuti. Ciò le espone a critiche serrate, soprattutto in merito alla loro compatibilità con i principi sanciti dagli articoli 13, 16 e 25 della Costituzione italiana (tra gli altri). Il dibattito, d'altronde, si giustifica per l'assenza di un chiaro riferimento costituzionale dedicato a queste misure, situazione che ha alimentato una riflessione giuridica che persiste da decenni. La mancanza è particolarmente significativa considerando che, pressoché in ogni momento storico, l'ordinamento giuridico si è attrezzato di misure a vocazione preventiva che hanno affiancato il diritto penale nel controllo della criminalità[76].

---

[74] «*Ci pare, tuttavia, fondamentale nel tentativo di immaginare una disciplina costituzionalmente ragionevole della prevenzione ante delictum, in via preliminare, individuarne la sicura copertura costituzionale, anche al fine di ricavarne conseguentemente lo statuto delle garanzie riconoscibili*». Cfr. F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 73.

[75] La giurisprudenza convenzionale e costituzionale, infatti, ha ribadito più volte la natura preventiva (e non afflittiva) delle misure in esame poiché «*non implicano un giudizio di colpevolezza ma tendono a impedire la commissione di atti criminali, non potendo quindi essere comparate a una pena*». *Ex multis*, Corte EDU, Riela c. Italia, 4 settembre 2001; Guzzardi c. Italia, 6 novembre 1980; Ciancimino c. Italia, 27 maggio 1991; Raimondo c. Italia, 22 febbraio 1994. Per una visione di insieme della giurisprudenza costituzionale e convenzionale, A. CELOTTO, *La prevenzione speciale, i principi costituzionali e le garanzie europee*, in S. FURFARO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 23 ss.; F. MENDITTO, *Misure di prevenzione e Corte europea, in attesa della Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 2018; S. DE BLASIS, *Oggettivo, soggettivo ed evolutivo nella prevedibilità dell'esito giudiziario tra giurisprudenza sovranazionale e ricadute interne*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 128 ss.

Sul piano costituzionale afferma chiaramente la natura preventiva delle misure personali di prevenzione *ante delictum* la sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 2019 secondo cui «*imperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità sociale del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quantomeno 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. 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 per il passato*». Per un'analisi della sentenza G. P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo*, cit., p. 1867. Sul tema G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sist. Pen.*, 2019; G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. Pen.*, 2017.

[76] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 9.

Ciononostante, la scelta dei Costituenti[77] è stata il silenzio[78]: le misure di prevenzione non sono né riconosciute né bandite[79] dall'ordinamento costituzionale italiano. Questa scelta desta alcuna perplessità anche considerando che le misure di prevenzione hanno rappresentato uno strumento potente nei periodi più controversi della storia italiana, come durante il regime fascista[80] quando venivano impiegate con finalità di controllo sociale e repressione politica. In più, questo vuoto normativo ha permesso al legislatore di conservare uno spazio di manovra nella creazione di strumenti preventivi, spesso utilizzati parallelamente al diritto penale tradizionale.

Il venir meno di tale silenzio non stupisce essere avvenuto con la messa in funzione della Corte Costituzionale che, fin dalle sue prime pronunce, ha prestato attenzione – seppur timidamente – alla legittimità delle misure di prevenzione[81]. In un primissimo momento[82], invero, l'attività svolta è stata di mera ripulitura del sistema[83] che, in uno con la "nuova" legislazione intervenuta in materia, non aveva portato a significative innovazioni nella concezione di fondo del sistema di prevenzione[84].

Di particolare rilievo sono, invece, le successive pronunce n. 27/1959 e n. 23/1964 nella parte in cui hanno tentato di offrire un fondamento giuridico alla prevenzione, basandosi sulla necessità di garantire «*l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti*

---

[77] Sul punto, F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 72, evidenzia come il dibattito sulla ammissibilità di una prevenzione *ante delictum* abbia scontato un intenzionale ritardo, derivante dalla plausibile sensazione percepita dai costituenti di trovarsi al cospetto di misure ritenute utili ma dal passato infelice e particolarmente espressive della concezione valoriale illiberale-fascista.

[78] Secondo P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 137, «*il dibattito sarebbe stato evitato, mirando espressamente allo scopo di non riconoscerle (o forse di ignorarle, evitando i problemi)*».

[79] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 14.

[80] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 41, evidenzia come le misure di prevenzione oramai siano nettamente distaccate dal diritto e dal processo penale, «*tanto è vero che si applicano proprio laddove il processo penale si sia concluso con una assoluzione, seppure per insufficienza di prove*». Ciò, secondo l'Autore, comporta la distanza sempre maggiore delle misure di prevenzione dalle fattispecie criminose, che sono richiamate ma «*soltanto a titolo di pericolosità specifica, nel senso, appunto, che la pubblica voce indica tali soggetti come abitualmente colpevoli di tali reati, ma essendo una pubblica voce ciò, nel linguaggio giuridico contemporaneo, non può che equivalere a mero sospetto*».

[81] Il riferimento è alla sentenza n. 2/56 attraverso cui la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 13, 16 e 24 Cost., alcuni profili della disciplina del foglio di via con rimpatrio per traduzione prevista, all'epoca, dall'art. 157 T.U. 773/1931.

[82] «*Esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è "l'ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico*». Cfr. Corte cost., sentenza n. 2/56.

[83] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 15.

[84] *Ibidem*.

sociali»[85]. Secondo la Corte per raggiungere tale scopo è necessaria la previsione, oltre che del sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche di un sistema di misure preventive che limiti il pericolo del loro verificarsi in avvenire. Questo sistema, sempre secondo la il Giudice delle leggi, corrisponde a un'esigenza fondamentale di ogni ordinamento accolta e riconosciuta dagli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione.

Tuttavia, come osservato da autorevole dottrina[86], il concetto di prevenzione non trova un'esplicita formulazione nella Costituzione[87] né la Corte sembra fare riferimento a una sorta di principio di prevenzione. Al contrario, lasciando spazio a interpretazioni potenzialmente pericolose, queste decisioni evocano una necessità istituzionale[88] quasi pre-giuridica[89], secondo cui la prevenzione dei reati sarebbe un'esigenza primaria di qualsiasi ordinamento[90]. Questo, però, chiama in gioco dei poteri d'eccezione cui l'ordinamento solitamente attinge in presenza di necessità gravi, che mettano a repentaglio, cioè, la sopravvivenza stessa dello Stato. L'eccezionalità, in quest'ottica, è elemento fondante di tali poteri che cozza, però, contro il rilievo che le misure di

---

[85] *Ex multis,* Corte Cost., sentenza n. 27 del 1959 e n. 23 del 1964. Per un commento, P. NUVOLONE, *Legalità e prevenzione*, in *Giur. cost*., 1964, p. 197 ss.; L. ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost*., 1964, p. 938 ss.

[86] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 221, secondo cui nella Costituzione risulta arduo rinvenire in termini precisi un fondamento politico criminale dalla materia della prevenzione criminale. In tale senso, tra i costituzionalisti, L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, p. 32; G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano,1967, p. 513; P. BARILE, *Diritto dell'uomo*, cit., p. 144. Tra i penalisti, la tesi è stata condivisa anche da F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum»*, cit., p. 70 e successivamente da D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 176.

[87] Secondo A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 3 ss., evidentemente il legislatore costituente è stato condizionato dalle notevoli cadute di garanzia di cui le misure di prevenzione, sin dal loro sorgere, si sono sempre caratterizzate, sino alla punta più estrema rappresentata dal famigerato TULPS del 1931 con lo "spauracchio", soprattutto per gli oppositori politici del regime, rappresentato dal confino di polizia e da tutte quelle limitazioni alla libertà personale che hanno accompagnato il periodo fascista.

[88] Come evidenzia F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 78, secondo questa prospettiva la legittimità del sistema di prevenzione *ante delictum* troverebbe fondamento in un principio istituzionale che precede la Costituzione. Infatti, secondo P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1976, p. 634, appartiene «*alla essenza logica dello Stato, alla sua giustificazione razionale, impedire la commissione dei reati, salvaguardare la vita, l'incolumità, i beni dei cittadini*», o comunque in un principio personalistico in base al quale lo Stato ha il dovere costituzionale di tutelare i beni primari dei cittadini prima che siano offesi, escludendo che sia perciò sufficiente la repressione e prevenzione *post delictum*.

[89] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306, ritiene l'affermazione molto ambigua poiché se si richiamano le ragioni istituzionali, cioè legate all'ordinamento giuridico come istituzione, ci si ispira all'idea che sopra tutte le disposizioni dell'ordinamento debbano prevalere scopi e necessità pertinenti allo Stato come istituzione, antecedente alle norme che da esso derivano e che esso è chiamato quindi a tutelare. Del resto, come ricorda M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 2 ss., lo stesso avvento delle carte costituzionali e di quelle sovranazionali e internazionali, con il riconoscimento multiplo e fortificato di libertà precostituite e valori universali, ha avuto come risvolto dialettico la rielaborazione dei concetti di ordine e sicurezza, quali precondizioni quasi-giusnaturalistiche per l'affermazione dei diritti individuali.

[90] «*Nessuno può dunque sfuggire alla logica immanente del pensare per valori. Non importa che il valore sia soggettivo, formale o materiale; non appena appare, si attiva inevitabilmente uno specifico meccanismo mentale, connaturato ad ogni pensare per valori. Il carattere specifico del valore risiede infatti nell'avere non già un essere ma una validità*». Cfr. C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Milano, 2008, p. 53.

prevenzione corrispondono a una disciplina ordinaria[91]. Il rischio che si rileva, pertanto, è quello di legittimare forme di esercizio del potere che si pongono al di fuori della previsione normativa ordinaria, con un evidente scontro con il principio di legalità e la tutela dei diritti fondamentali[92].

In altre occasioni, invece, la Corte Costituzionale si è soffermata sui presupposti costitutivi delle misure di prevenzione. Storicamente[93] ha precisato che tali strumenti possono legittimamente essere adottati non sulla base di fatti determinati[94] ma di comportamenti che il legislatore assume come indici di pericolosità sociale. Questa affermazione, pur giustificata in termini di finalità preventiva[95], introduce una notevole elasticità nell'applicazione delle misure, rischiando di scivolare verso una valutazione discrezionale[96] e non sempre ancorata a parametri rigorosi e verificabili. Una tale elasticità, inoltre, rende difficile bilanciare la prevenzione con il rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti[97], sebbene la Corte abbia fin da subito rimesso alla scrupolosità del giudice il compito di valutare che vi sia un fondamento reale di pericolosità[98] facendo uso di considerazioni oggettive, pur in assenza di parametri certi cui ancorare tale giudizio.

Ciò consente di mettere in luce come uno dei principali punti critici delle misure di prevenzione sia, in effetti, il giudizio di pericolosità sociale, che ne costituisce anche il fondamento. Trattasi di una valutazione fondata su previsioni e comportamenti considerati indici di possibile recidiva o pericolo per la società che, spesso, si scontra con il principio di legalità. Nello specifico, le misure di prevenzione, fondandosi su condotte che non costituiscono reato e non su fatti penalmente rilevanti, entrano spesso in tensione

---

[91] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306.

[92] F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum»*, cit., p. 871 ss.

[93] Sentenza n. 23/1964.

[94] A riguardo, V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., p. 18, evidenzia come nelle misure di prevenzione manchi *il fatto* inteso quale tradizionale perimetro di tutela cui è assegnato il ruolo di descrivere in modo chiaro e preciso la condotta punibile.

[95] Secondo la Corte «*discende dalla natura delle misure di prevenzione che nella descrizione della fattispecie il legislatore debba normalmente procedere con criteri diversi da quelli con cui procede alla determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa*». Critico, su questo passaggio, T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306, secondo cui diversi criteri non vuol dire minor rigore, ma *diverso rigore.*

[96] Sebbene, secondo la Corte, non è esatto che le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetto, richiedendo una soggettiva valutazione di fatti da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona o che vi siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto che siano accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili.

[97] V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., p. 18 ss.

[98] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306.

con i corollari della tassatività e determinatezza che sono, però, principi propri della materia penalistica.

Unendo queste prima considerazioni al tema del referente costituzionale viene in rilievo la sentenza n. 177/1980 attraverso cui la Corte Costituzionale ha riconosciuto che il principio di legalità opera anche nell'ambito della prevenzione, stante il richiamo ai *casi previsti dalla legge*. Tale previsione, secondo la Corte, implica che l'applicazione della misura, ancorché legata a un giudizio prognostico, trovi il presupposto necessario in fattispecie di pericolosità previste e descritte dalla legge, destinate a costituire il parametro dell'accertamento giudiziale e il fondamento di una prognosi di pericolosità che solo su questa base può dirsi legalmente fondata[99].

È proprio qui, nondimeno, che la questione si fa complessa: se, infatti, nel diritto penale la condotta punibile deve essere definita in modo chiaro e preciso, nel caso delle misure di prevenzione non si raggiunge la stessa chiarezza. In sostanza, è «*estremamente complesso pretendere di definire una fattispecie di pericolosità che per sua stessa natura non può essere vincolata a un fatto*»[100], con il rischio che il giudizio di pericolosità coincida con una "predizione" che non trova riscontri solidi nei fatti concreti ma si fondi, al contrario, su di una valutazione soggettiva[101] espressa dal giudice o, comunque, dall'autorità.

Il problema, infatti, è a monte e sta nel valutare il grado di sufficiente determinatezza raggiungibile nella descrizione legislativa dei presupposti di fatto il cui accertamento è alla base del giudizio prognostico sulla pericolosità sociale del soggetto. La questione, a ben vedere, incontra due limiti opposti: da un lato, per una risposta costituzionalmente orientata è necessario che anche le misure di prevenzione conoscano un grado di determinatezza che perlomeno le allontani dal requisito dei meri sospetti[102]; dall'altro, maggiore è il rigore utilizzato nella descrizione dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione, più sottile diventa il confine che le separa dal reato vero e proprio[103]. La prevalenza del primo profilo sul secondo, del resto, è stata evidenziata da

---

[99] Sul punto, Corte Cost., sent. n. 177 del 1980.

[100] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306.

[101] V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., p. 18 ss.

[102] L'eliminazione legislativa dei sospetti si deve alla L. n. 327/88 che vi ha sostituito il riferimento agli "elementi di fatto" nel tentativo di potenziare il livello delle garanzie di legalità e determinatezza, accogliendo, almeno in parte, le critiche in precedenza formulate dalla dottrina penalistica. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 14. Del resto, come osserva E. GALLO, *voce Misure di Prevenzione*, cit., p. 11, dopo l'emanazione di tale legge, il dibattito in seno alla dottrina sull'illegittimità costituzionale delle misure di prevenzione si è notevolmente assottigliato.

[103] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 22.

quella parte della dottrina[104] che ritiene ipotizzabile «*una zona grigia intermedia di circostanze di fatto, oggettive e controllabili, che, incapaci di provare di per se stesse la commissione di un delitto, sono però sufficienti a fondare ragionevolmente*» l'applicazione di una misura di prevenzione. È, però, anche vero che il richiamo rigoroso ad elementi fattuali porta con sé il rischio di rimanere lettera morta sul piano applicativo per il fatto di elevare anche l'accertamento della pericolosità al punto tale da richiedere una vera e propria prova indiziaria[105].

In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale[106] ha tentato di recuperare una parziale materialità anche nella prevenzione attraverso l'esaltazione del requisito degli atti preparatori. Questo tentativo, però, è stato ben presto smentito dalla dottrina in base a due argomenti principali.

Anzitutto, è evidente la pericolosa contiguità che una tale operazione presenta rispetto alla figura del tentativo, specie considerando il dibattitto[107] – forse mai sopito ma certamente annoso – relativo alla distinzione fra atti preparatori, atti esecutivi e atti univocamente orientati[108]. In secondo luogo, la dottrina ha messo in luce come l'argomentazione svolta, sul punto, dalla Corte Costituzionale presenta dei limiti intriseci laddove, nel tentare di attribuire tangibilità alle figure della prevenzione attraverso il richiamo agli atti preparatori[109], si afferma che questi «*in tanto possono venire in considerazione per l'applicazione di misure di prevenzione in quanto non costituiscano figure autonome di reato*».

---

[104] E. GALLO, *voce Misure di Prevenzione*, cit., p. 7.

[105] Il che, come osserva G. FIANDACA, *L. 3/8/1988 n., 327. Norme in materia di misure di prevenzioni personali – art. 3*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 26, farebbe venir meno lo stesso motivo pratico per attivare il procedimento di prevenzione, sussistendo tutti i presupposti per promuovere il normale procedimento penale.

[106] Per un'analisi delle pronunce più significative della giurisprudenza costituzionale in materia, spesso priva di tentennamenti in ordine alla ammissibilità *tout court* delle misure di prevenzione, si rinvia a G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale*, in F. FIORENTIN, *Misure di prevenzione personali*, cit., p. 41 ss.; V. MAIELLO, *La prevenzione ante delictum*: *lineamenti generali*, in V. MAIELLO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Milano, 2015, pp. 307-313; E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire: le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi*, Milano, 2021, pp. 200-226.

[107] Per un inquadramento di questo storico dibattito si rinvia a A. ROCCO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, Roma, 1929, p. 188; O. VANNINI, *Il problema giuridico del tentativo*, Milano, 1950, pp. 56 ss.; L. SCARANO, *Il tentativo*, Napoli, 1952, pp. 104 ss.; B. PETROCELLI, *Il delitto tentato*, Padova, 1955, pp. 67 ss.; F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Del delitto, della pena*, Bologna, 1993, pp. 334 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2011, p. 442; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, cit., pp. 475-491; E. DOLCINI, G.L. GATTA, G. MARINUCCI, *Manuale di diritto penale,* cit., pp. 550-563. Più di recente, sul tema, S. DEL CORSO, *Riflessioni sulla struttura del tentativo nella cultura giuridica italiana*, Torino, 2019.

[108] Sul punto, F. CINGARI, *Gli incerti confini del tentativo punibile*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2009, pp. 861-868.; G. BATTAGLINI, *L'incompiutezza dell'agire nel tentativo*, in *Riv. Pen.*, 1935, p. 9.

[109] Sulla genesi di tale scelta si veda A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 73 ss.

Secondo la Corte, in sostanza, nell'applicare le misure di prevenzione non si dovrebbe prendere in considerazione ciò che costituisce fattispecie di reato perché altrimenti si rientrerebbe nel campo del diritto penale, dovendosi applicare le relative sanzioni[110]. Ciò, però, rende difficile comprendere in cosa possano consistere tali atti preparatori, la cui genesi è di stampo indubbiamente penalistico e non può che partire da una fattispecie criminosa. In più, questo approccio giurisprudenziale volto ad allontanare "ad ogni costo" le misure di prevenzione dalla *materia penale* è fonte di un ulteriore criticità: non si comprende rispetto a cosa dovrebbe operare una prevenzione che possa effettivamente dirsi rispettosa dei canoni minimi di concretezza rispetto ad un comportamento che viene comunque attenzionato dall'ordinamento[111]. In altri termini, la slegatura dalla materia penale e dai relativi principi costituzionali porta a chiedersi: *che cosa si dovrebbe prevenire?* Se, infatti, non ci si vuole appoggiare sulle fattispecie incriminatrici per definire la "tipicità" delle misure di prevenzione – onde evitare che le stesse diventino il surrogato di una pena mancata[112] – diventa impellente riflettere su come vada plasmata, in chiave autenticamente autonoma, la descrizione delle fattispecie preventive, interrogandosi sul sé possa immaginarsi una prevenzione razionale e positiva. D'altronde, se esiste una regolamentazione chiara per il reato in sé potrebbe allora ipotizzarsi una disciplina altrettanto chiara e definita per le forme di tutela preventive che mirano a impedire l'insorgere di tale minaccia[113].

---

[110] Ma allora quali sono questi atti preparatori? Così T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306.

[111] E che resta, dunque, fuori dalla sfera di personalità del soggetto.

[112] O meglio il «*surrogato di una repressione penale inattuabile per mancanza dei normali presupposti probatori*» G. FIANDACA, *L. 3/8/1988*, cit., p. 27. Sul rischio che le misure di prevenzione vengano usate in chiave sostitutiva nei casi in cui il processo penale abbia avuto un esito assolutorio si sono espressi anche F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Giur. It.*, 2015, p. 1521; F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., pp. 4-5. Questa funzione "surrogatorio" è osservata da un'altra prospettiva da M. BERTOLINO, *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell'efficienza*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: tra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, p. 875 ss., che osserva «*oggi alle misure di prevenzione si chiede anche un qualcosa di diverso dai compiti tradizionali e cioè di rimediare a vistose lacune del nostro sistema sanzionatorio, che risulta carente di un complesso di misure, mirato, integrato, gradualistico e coordinato per i soggetti autori di un reato psichiatricamente disturbati o comunque bisognosi di uno specifico trattamento*».

[113] Si chiede, a riguardo, T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306: «*in che modo possono trovare un fondamento pratico e quotidiano in una necessità istituzionale, che è essa stessa alla base dello Stato?*» Secondo l'Autore, se con questa affermazione si richiama la necessità di neutralizzare un pericolo legato al possibile verificarsi di un reato futuro, attraverso l'applicazione di un sistema di misure preventive appositamente pensate per contrastare tale pericolo, allora diventa essenziale un riferimento chiaro e preciso. Un tale riferimento, inteso come la previsione di limiti posti all'esercizio del potere, è già stabilito per il reato che costituisce la minaccia in esame. Per cui, si chiede ancora l'Autore: «*se esiste una regolamentazione chiara per il reato in sé, perché non dovrebbe esserci una regolamentazione altrettanto chiara e definita per le forme di tutela preventive che mirano a impedire l'insorgere di tale minaccia?*».

Restando nella cornice costituzionale, un primo passo potrebbe consistere nel verificare se sia possibile trovare un aggancio costituzionale che possa attribuire valore alle misure di prevenzione. Tale operazione si ritiene vada condotta prendendo atto, pur senza condividerne necessariamente le argomentazioni, dell'attuale esclusione delle misure di prevenzione dalla *materia penale* ribadito più volte dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale[114]. È, ormai, evidente che ricondurre le misure di prevenzione nell'ambito del diritto penale in senso proprio determinerebbe l'estensione anche ad esse delle garanzie costituzionali proprie dell'universo penalistico. Il che, dovrebbe avere quale probabile risultato quello di ritenere i presupposti di applicazione delle misure di prevenzione costituzionalmente illegittimi, in quanto incapaci di raggiungere gli standard di costituzionalità propri del diritto penale. Non rappresentano, infatti, una novità le critiche rivolte alla legittimità costituzionalità delle misure di prevenzione da parte di quella dottrina[115] che ritiene non possano collocarsi al di fuori del sistema penale, costituendo un evidente caso di *truffa delle etichette*[116].

[114] La Corte EDU, infatti, pur avendo riconosciuto che la fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1 del Codice Antimafia non rispetta gli *standard* di prevedibilità e accessibilità imposti dal principio di legalità di cui all'art. 2 Prot. 4 CEDU, in ragione dell'eccessiva imprecisione e indeterminatezza della disposizione, non ha ricondotto la misura di prevenzione della sorveglianza speciale inflitta al ricorrente nell'ambito della *matière pénale*, avendo escluso la sussistenza dei criteri *Engel*. Per un approfondimento si rinvia a S. BISSARO, *Corte costituzionale e "materia penale. I confini mobili delle garanzie penalistiche, tra Costituzione e Carte internazionali*, Milano, 2022, pp. 255-270, nonché L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018. Per un'efficace e sintetica analisi sulla materia penale in sede convenzionale si rinvia a F. PALAZZO, *Il limite della political question fra Corte Costituzionale e Corti europee. Che cosa è "sostanzialmente penale"?*, in *Cass. Pen.*, 2018, p. 461. Per il rapporto fra misure di prevenzione e materia penale si veda F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *disCrimen*, 2019.

[115] Per un quadro generale in dottrina si rinvia a AA.VV., *Speciale "Delle pene senza delitto". Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto. Atti del V Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (Milano, 18/19 novembre 2016)*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 399 ss.

[116] Così S. MOCCIA, *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2021. A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 66, evidenzia, invece, come il ricorso alla c.d. "truffa delle etichette" costituisce, in realtà, il grimaldello attraverso il quale giustificare sanzioni privative della libertà personale, ove, tuttavia, il presupposto per la loro applicazione non è integrato da un fatto di reato.

Partendo, però, dall'idea che, allo stato, la natura penale è stato ampiamente rigettata dalla giurisprudenza[117] e di ciò è ben consapevole anche il moderno legislatore, una prima disposizione che può venire in considerazione è l'art. 23 della Costituzione[118].

Si tratta, però, di una forzatura o, quantomeno, del tentativo di ancorare ad ogni costo le misure di prevenzione a una riserva di legge costituzionalmente prevista diversa da quella operante in ambito penale. In realtà, occorre prendere atto che l'evoluzione interpretativa dell'art. 23 della Costituzione ha seguito una direzione diversa, costituendo il referente costituzionale dell'imposizione tributaria o, comunque, di quei provvedimenti impositivi di natura prevalentemente amministrativa[119]. Allo stesso modo, pare finanche anti-storico[120] il richiamo, quale fondamento costituzionale delle misure di prevenzione, all'art. 2 della Costituzione. Si è sostenuto, infatti, che il primario ed inderogabile dovere dello Stato di tutelare i diritti fondamentali dei suoi cittadini nel modo più efficace possa e debba passare anche per la prevenzione *ante delictum*, ma si tratta di un'ulteriore forzatura che non tiene conto del dibattito relativo alla giustificazione sostanziale delle misure di prevenzione, richiamando in gioco una sorta di radice pre-giuridica.

Semmai, il nodo costituzionale si stringe attorno agli articoli 13 e 16 della Costituzione. La prima norma, che tutela la libertà personale attraverso la duplice riserva di legge e di giurisdizione, viene spesso richiamata dalla giurisprudenza costituzionale come fondamento per legittimare le misure di prevenzione. Com'è stato osservato[121], la

---

[117] Del resto, secondo G. BIONDI, *Misure di prevenzione e CEDU*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2072 ss., la "metabolizzazione" delle misure di prevenzione italiane da parte della Corte di Strasburgo è avvenuta senza prestare soverchia attenzione al loro profilo funzionale. Con particolare riguardo alle misure di prevenzione personali, F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 3 ss., ribadisce che anche rispetto ad esse la Corte non sembra così propensa a sindacarne l'effettiva realtà funzionale e sostanziale, superando la squama della qualificazione formale ed esteriore data dal legislatore, come dimostrato dall'uniforme orientamento giurisprudenziale secondo cui le misure di prevenzione sono estranee alla "*materia penale*".

[118] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 49, evidenzia come il costituente sembra aver posto una distinzione: per la materia penale viene in gioco l'art. 25 co. 2, ossia il principio di stretta legalità, che mostra una legalità decisamente rinforzata, rispetto, all'art. 23, per cui «*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*», ove, invece, il legislatore costituente si riferisce alle materie extra-penali, per le quali, infatti, proprio perché non viene in giuoco la libertà personale, la legalità è di minor intensità. Sul punto anche A. FEDELE, *Sub art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, p. 103 ss.

[119] Per un'analisi dell'art. 23 della Costituzione e della relativa riserva di legge si veda A. BERLIRI, *Appunti sul fondamento e il contenuto dell'art. 23 della Costituzione*, in *Studi in onore di A.D. Giannini*, Milano, 1961, p. 140 ss.; M. LONGO, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della Costituzione*, Torino, 1968; A. FEDELE, *La riserva di legge*, in A. AMATUCCI (diretto da), *Trattato di diritto tributario*, Padova, 1991, p. 157 ss.

[120] F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 136, lo definisce un paradosso storico poiché la norma che è maggiormente espressione dell'ispirazione liberal-solidaristica del nostro Stato verrebbe assunta a base giustificativa di uno degli strumenti più illiberali – le misure di prevenzione – presenti in campo penale.

[121] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 56.

prova più evidente di questa tendenza è rappresentata da due sentenze della Corte costituzionale attraverso cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, rispettivamente, del rimpatrio obbligatorio e dell'ammonizione[122]. La prima decisione[123], relativa al rimpatrio, risulta particolarmente innovativa[124]: la Corte, infatti, ha ritenuto la misura illegittima poiché si basava su sospetti generici, analoghi a quelli del fermo, e perché, nel caso di stato detentivo, veniva disposta da un organo amministrativo e non dall'autorità giudiziaria come, invece, costituzionalmente imposto. La seconda sentenza, nella medesima ottica, adotta chiaramente la strada della giurisdizionalizzazione[125]: la Corte afferma che l'ammonizione, per le conseguenze giuridiche e morali che comporta, costituisce una restrizione della libertà personale che, come tale, deve essere di competenza del giudice e non dell'autorità amministrativa.

Questa presa di posizione della Corte rappresenta un importante correttivo in quanto volto a introdurre un controllo giudiziario più rigoroso sulle misure di prevenzione, prima di allora attratte, anche dal punto di vista processuale, nell'orbita amministrativa. Ciononostante, questo processo di giurisdizionalizzazione[126] non ne modifica la natura sostanziale[127]: le misure di prevenzione restano comunque svincolate dall'accertamento di un reato specifico, in questo distinguendosi da pene e misure di sicurezza tradizionali che, seppur in modo diverso, richiedono sempre un fatto illecito accertato quale presupposto di operatività della sanzione.

Per questo, c'è chi ha evidenziato[128] che, nonostante l'atteggiamento apparentemente più progressista manifestato dalla Corte costituzionale rispetto alla Corte di Cassazione, la loro visione di fondo sia sostanzialmente identica. Entrambe le Corti, infatti, si muovevano all'interno di una cornice istituzionale che tende a favorire l'adozione delle misure preventive, dimostrando una certa remissività nei confronti delle scelte legislative dell'epoca. Pertanto, le sentenze della Corte costituzionale che adottano

---

[122] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 72 ricorda come la Cassazione all'epoca facente funzione di giudice delle leggi, avevano a riguardo affermato che «*la Costituzione ha inteso non già abolire qualsiasi forma di limitazione della libertà personale, ma trasferire al potere giudiziario la funzione preventiva affidata alla polizia dagli artt. 164-180 del Testo Unico*» (Cass. Pen., Sez. III, 22 aprile 1952, in *Giustizia penale*, 1952, II, 1002).

[123] Corte Cost., sent. n. 2 del 1956.

[124] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 56.

[125] *Ibidem*.

[126] Sul tema F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., pp. 21-28.

[127] G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2017, p. 524, rileva che la giurisdizionalizzazione delle misure sia sostanzialmente un involucro vuoto.

[128] Sempre A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 56.

quale base costituzionale delle misure di prevenzione l'art. 13, non solo respingono le resistenze opposte nei confronti di queste misure, ma finiscono per legittimarle e, anzi, per incentivarne il loro utilizzo[129].

Tuttavia, la dottrina ha da sempre criticato questa posizione sottolineando che l'art. 13 regola principalmente le modalità con cui le restrizioni devono essere applicate, ma non giustifica la loro esistenza. In questo modo, infatti, il problema della legittimità delle misure di prevenzione non viene affrontato dal punto di vista del diritto sostanziale, ma in chiave processuale[130]. Inoltre, come osservato[131], riconoscere nell'art. 13 il fondamento costituzionale delle misure di prevenzione significa svuotare di contenuti la norma, rendendola «*una bottiglia vuota*» che si limita a prevedere le modalità con cui la restrizione deve avvenire.

Peraltro, parlare di un "vuoto di fini" rispetto all'art. 13 è, sempre secondo autorevole dottrina[132], un non-senso, poiché significa imporre dei limiti al legislatore ma consegnarli, al contempo, la libertà di decidere arbitrariamente sulle restrizioni della libertà personale. Al contrario, è auspicabile che l'art. 13 venga interpretato come norma servente[133], proiettata, cioè, a disciplinare il rapporto tra la tutela della libertà e la salvaguardia di interessi costituzionali contrapposti. Tale interpretazione, del resto, troverebbe avvallo, secondo alcuni Autori[134], nell'art. 5 della CEDU ove si ammettono privazioni della libertà personale per i fini tassativamente elencati nella stessa disposizione.

Anche il richiamo all'art. 16 – che tutela la libertà di circolazione e soggiorno attraverso una riserva di legge ma solo in rapporto alle limitazioni consentite a tale

---

[129] *Ibidem*. In effetti, questa linea interpretativa della Corte aprì la strada alla promulgazione della Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che rappresenta «*un vero* unicum *anche nel panorama comparatistico europeo ed extra-europeo*».

[130] Secondo A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 56, in particolare, si ricorre al c.d. *Inversionsmethode*, nel senso che vengono allocate in Costituzione, conclusioni già raggiunte sul piano della politica istituzionale. In pratica, è «*il potere di prevenzione che ha adattato a sé la Costituzione, assai di più di quanto se ne sia fatto condizionare*». Cfr. G. AMATO, *Sub art. 13*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 35.

[131] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306.

[132] L. ELIA, *Libertà personale*, cit., p. 32 ss.

[133] Secondo T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 291-306, l'art. 13 è, infatti, norma di riferimento per tutte quelle situazioni nelle quali la salvaguardia di un interesse, contrapposto diverso o superiore dal punto di vista costituzionale, debba confrontarsi con quello che viene definito un diritto inviolabile. Del resto, come rilevato da F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 75, la lettura dell'art. 13 quale norma servente, facendo prevalere le istanze individuali sul rischio di abusi del potere pubblico, sarebbe in consonanza con il principio personalistico cui si ispira la Costituzione. Così anche G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, cit., pp. 512-513.

[134] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 75.

libertà[135] – non risulta, invero, meno problematico. In particolare, si è sostenuto che la clausola che fa salve «*le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*» possa giustificare limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno per categorie di soggetti ritenuti pericolosi[136], operando nel senso di escludere soltanto quei provvedimenti legislativi che intervengano *ad hoc* e *ad personam*. Cionondimeno, come evidenziato da una parte della dottrina[137], questa interpretazione è estremamente discutibile, poiché le limitazioni a tali libertà, derivanti dall'applicazione delle misure di prevenzione, non sono propriamente disposte "in via generale" ma richiedono una concretizzazione individuale che passa attraverso il giudizio di pericolosità sociale del singolo. Né la genericità contenutistica delle misure consentirebbe un'individualizzazione del trattamento "preventivo" che faccia propri i dettami della responsabilità personale e della colpevolezza; principi di ordine penalistico che appaiono relegati ai margini del sistema preventivo[138]. Anche in questo caso, dunque, il confine tra necessità di prevenzione e rispetto della legalità costituzionale appare sfumato.

Considerate le rilevate criticità, un'altra parte della dottrina[139] – nella ricerca di un referente costituzionale cui ancorare le misure di prevenzione – ha preferito ricondurle nell'alveo delle misure di sicurezza[140], esaltandone i profili preventivi. L'idea prende spunto anche dalla prassi applicativa, ove le misure di sicurezza sono spesso relegate a

---

[135] G. AMATO, *Sub art. 16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 114 ss.

[136] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 77, evidenzia come alla stregua di tale orientamento la riserva di legge non sarebbe rinforzata, cioè vincolata nel contenuto alla realizzazione di determinati fini indicati dalla Costituzione, ma si porrebbe come norma "vuota di fini", non ripetendo la formulazione che, invece, viene utilizzata dal costituente in altre disposizioni costituzionali.

[137] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 291 ss.

[138] V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., pp. 18 ss.

[139] Sostengono l'idea dell'identità concettuale tra misure di prevenzione e misure di sicurezza P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, cit., pp. 633-634; F. MANTOVANI F., *Diritto penale*, Milano, 2017, p. 903; G. BETTIOL, *Aspetti etico politici delle misure di sicurezza*, in *Jus*, 1941, p. 557. La tematica è, invece, generalmente affrontata da M. PELISSERO, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in C.F. GROSSO, M. PELISSERO, D. PETRINI, P. PISA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2020, p. 785 ss.

[140] Di recente ciò è stato sostenuto da F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 196 ss., secondo cui tra prevenzione *post delictum* e prevenzione *ante delictum* non vi sia alcuna differenza concettuale e che ancor meno siano le differenze nella prassi applicativa. Secondo l'Autore, infatti, la funzione preminentemente preventiva, volta alla eliminazione o alla limitazione delle occasioni delittuose, unifica tutte le misure preventive che in tale ottica possono considerarsi concettualmente sempre *ante delictum*, cioè dirette ad evitare la commissione di un delitto futuro.

una funzione più preventiva che *post delictum*[141], in ossequio a una giurisprudenza che ritiene la prevenzione speciale già assorbita dalla pena[142]. In quest'ottica, essendo le misure di prevenzione appartenenti al *genus* delle misure di sicurezza, potrebbero essere estesi alle prime i referenti costituzionali che certamente si applicano alle seconde, tra cui l'art. 25 comma 3 che stabilisce che «*nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge*» e costituisce il fondamento della prevenzione speciale[143].

Del resto, come si avrà modo di approfondire, l'assimilazione fra misure di sicurezza e misure di prevenzione non è agevole e incontra l'opposizione di altra autorevole dottrina[144]. Secondo questo orientamento contrario, le due misure presentano non soltanto una diversa carica afflittiva bensì le misure di prevenzione si distinguerebbero dalle misure di sicurezza anche per la loro spiccata eterogeneità funzionale[145], che consente a giurisprudenza e legislatore di mantenerle estranee al diritto penale. Senza entrare ora nel vivo relativo dibattito[146], ciò che è certo è che l'assenza di un referente post-Costituzione ha dato luogo non soltanto al riemergere sistematico delle misure di prevenzione, ma finanche all'introduzione di più interventi, organici e non, in materia[147].

---

[141] Sulla tendenza del giudice di cognizione, nella prassi, a non applicare misure di sicurezza personali, P. VENEZIANI, *La punibilità. Le conseguenze giuridiche del reato*, Milano, 2014, p. 387. Del resto, secondo F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1025, l'impressione è che «*proprio la concorrenza "sleale" portata dal procedimento di prevenzione sia all'origine della progressiva svalutazione delle misure di sicurezza*». Secondo l'Autore, infatti, le ragioni per cui frequentemente sono state additate come "ramo secco" o "binario morto" dell'ordinamento «*non sembrano riconducibili ad un maggior riconoscimento in ambito domestico delle istanze "liberali" per cui ciascun individuo dovrebbe essere chiamato a rispondere esclusivamente per ciò che ha commesso*» quanto «*alla circostanza che le medesime esigenze di contrasto della pericolosità trovano più facile sfogo sul diverso binario della prevenzione* praeter delictum».

[142] In questo senso G. AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione,* in *Pol. dir.*, 1974, p. 346, secondo cui «*in un sistema in cui connotazione retributiva e fine rieducativo si affiancano nella stessa pena, anche questa risultata orientata alla attenuazione della pericolosità futura, diviene sempre più fragile il confine tracciato nel 1931 tra pene e misure di sicurezza*». Secondo l'Autore, dunque, le misure di sicurezza potrebbero identificarsi più nelle misure di prevenzione piuttosto che nelle pene e, in questo modo, si potrebbe individuare quel fondamento del potere di prevenzione che né l'art. 13 né l'art. 16 riescono a fornire in modo convincente.

[143] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 77.

[144] Così, ad esempio, G. FIANDACA, *voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1994, p. 112, per il quale il problema del confine tra pene e misure di sicurezza esiste, ma va affrontato nell'ottica penalistica e non incide sulla questione dell'ammissibilità delle misure di prevenzione, che resta al di fuori dell'ambito penalistico. Dello stesso avviso anche A. MANNA, *I rapporti tra misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Arch. Pen.*, 2021, che ritiene tutt'ora valida la necessità di ritornare a un diritto penale delle "garanzie costituzionali", riprendendo il pensiero di F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum»*, cit., p. 46 ss., per cui sono soltanto due in Costituzione le sanzioni appartenenti al diritto penale: le pene e le misure di sicurezza: *tertium non datur*. La distinzione è, poi, recentemente richiamata da R. BARTOLI, *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime soltanto per le organizzazioni criminali*, in *Sist. Pen.*, 2022.

[145] V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., pp. 70 ss.

[146] Che verrà approfondito nel capito III.

[147] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 60.

È evidente, dunque, che perlomeno il legislatore abbia tutta l'intenzione di considerare le misure di prevenzione qualcosa di diverso: uno strumento duttile, dai contorni sfumati, che si presti agli usi più disparati[148]. Le misure di prevenzione restano, pertanto, in una posizione estremamente delicata sotto il profilo costituzionale[149]. La mancanza di un "fatto" che ne giustifichi l'applicazione, unita alla natura predittiva del giudizio di pericolosità, rende difficile garantire il pieno rispetto dei principi di determinatezza, legalità e colpevolezza. La Corte Costituzionale, pur avendo tentato di correggere le incoerenze e di fornire un quadro giuridico più rispettoso dei canoni costituzionali, continua a presupporre una legittimità complessiva del sistema preventivo, nonostante le sue evidenti criticità. In questo senso, l'assenza, sul piano costituzionale, di una norma che espressamente evochi le misure di prevenzione può porre, come suggerito da autorevole dottrina[150], il fondato dubbio di una loro non-legittimazione a livello costituzionale, proprio perché non previste, a differenza di pene e misure di sicurezza[151].

Tuttavia, un approccio pragmatico alla questione richiede di prendere contezza del fatto che l'auspicato venir meno delle misure di prevenzione quale effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, si è rivelato una pia illusione[152]. Il legislatore, infatti, difficilmente rinuncia a strumenti che garantiscono un buon livello di repressione, soprattutto se caratterizzata da minori garanzie rispetto al tradizionale diritto penale del fatto[153].

---

[148] Da strumenti contro il brigantaggio a forme per punire il dissenso politico e il terrorismo interno ed internazionale, passando per la criminalità mafiosa, fino ad arrivare ai delitti contro la Pubblica Amministrazione e, da ultimo, alle "emergenze attuali della violenza": quella urbana, quella giovanile, quella di genere. Cfr. M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 3 ss.

[149] Per D. PULITANÒ, *L'evoluzione delle politiche penale in Italia negli anni settanta e ottanta*, in M. DONINI, L. STORTONI (a cura di), *Il diritto penale tra scienza e politica*, Bologna, 2015, p. 26, «*le misure di prevenzione costituiscono l'istituto più discutibile sul piano delle garanzie tra tutti quelli che appartengono alla galassia penalistica*». Ancora, secondo M.F. CORTESI, *Le misure di prevenzione*, in L. FILIPPI, M.F. CORTESI (a cura di), *Il sistema della prevenzione penale*, Torino, 2011, p. 8, «*la misura di prevenzione costituisce la sanzione 'più problematica' che un ordinamento, ispirato ai principi garantistici di uno Stato di diritto, possa conoscere*».

[150] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 51 ss.

[151] *Ibidem*. Secondo l'Autore «*evidentemente per il legislatore costituente soltanto due sanzioni possono legittimarsi come penali e, quindi, come incidenti sulla libertà personale, cioè, appunto, le pene e le misure di sicurezza e, pertanto, non altri tipi di sanzione*». Opinione, questa, autorevolmente portata avanti da F. BRICOLA, *Legalità e crisi: l'art. 25, commi 2^ e 3^ della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70*, in *Quest. Crim.*, 1980, p. 179 ss.

[152] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 52.

[153] *Ivi*, p. 53.

4. *Misure di prevenzione e populismo penale: i nemici della prevenzione di oggi*.

Le misure di prevenzione, teoricamente concepite come strumenti eccezionali di tutela sociale, sono nella realtà divenute parte integrante e stabile del sistema sanzionatorio italiano. Tali strumenti, infatti, avrebbero dovuto costituire soluzioni straordinarie, riservate a situazioni di urgenza, soprattutto a seguito dell'uso spropositato fattone nel ventennio fascista[154].

Invece, ancora oggi la prevenzione rappresenta una risposta ordinaria alle sfide della sicurezza collettiva, occupando spazi sempre più ampi e variegati del panorama giuridico. Le misure di prevenzione, insomma, hanno dimostrato una «*straordinaria capacità di adattamento a quelle urgenze di politica criminale e legislativa che gli hanno volta per volta fornito la necessaria copertura ideologia*»[155], sia pure al prezzo di utilizzi punitivi camuffati[156]. Questo passaggio, infatti, non è avvenuto senza conseguenze[157]: la natura preventiva e flessibile di queste misure ha reso possibile la loro applicazione in ambiti sempre più vasti, creando una sorta di zona grigia tra la repressione penale tradizionale e il controllo sociale anticipato.

La prevenzione, così, ha perso il suo carattere accessorio[158], divenendo progressivamente il fulcro di una strategia volta a limitare la libertà individuale anche in assenza di condotte criminali conclamate o, quantomeno, processualmente accertate.

Negli ultimi anni[159], in particolare, questa trasformazione ha trovato nuova linfa nell'instillarsi, nell'ordinamento giuridico italiano, di un altro fenomeno estremamente

---

[154] Durante il fascismo, come acutamente affermato da D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 162, le misure di polizia divennero «*un'arma affilatissima*» a difesa dello Stato. È in questo periodo, infatti, che, come osservato da G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 284 e D. PETRINI, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, *Annali 12*, Torino, 1997, p. 912, venne istituzionalizzato quell'uso politico delle misure che negli anni precedenti aveva rivestito carattere eccezionale e transitorio. Insomma, si assiste alla valorizzazione delle misure di prevenzione in senso apertamente liberticida. Cfr. P. COSTA, *Pagina introduttiva (il principio di legalità: un campo di tensione nella modernità penale)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 2007, p. 14 ss.

[155] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[156] D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritti. Quale ruolo per il diritto penale?*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2019, p. 1548.

[157] Negli ultimi anni vi sono state delle modificazioni capaci di incidere su aspetti cruciali, rivitalizzando il dibattito sui rapporti di forza fra garanzie ed efficienza nelle valutazioni destinate ad orientare le scelte punitive del legislatore. Vi è stato, insomma, un incremento della domanda e offerta di prevenzione. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss.

[158] Le insufficienze e i costi della sanzione penale hanno alimentato il ricorso ad un ampio catalogo di misure in continuo aggiornamento certe volte atte a supplire ad una condanna mancata o impossibile per assenza di prove, ma dietro le quali si vede un *hard core* penalistico. Cfr. T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e di prevenzione*, cit., p. 196.

[159] Come osservato da E. AMATI, *Insorgenze populiste e produzione del penale*, in *disCrimen*, 2019, p. 12, «*dal 2018 ad oggi i tradizionali aspetti del populismo penale si sono tuttavia fortemente accentuati, perché si sono rivelati perfettamente funzionali al populismo politico*».

pervasivo: il *populismo penale*[160]. Tale è, secondo un'autorevole definizione[161], la strumentalizzazione del diritto penale e dei temi legati alla criminalità per il perseguimento di obiettivi politici idonei a raggiungere il consenso. Questo processo di trasformazione del diritto penale ha avuto effetti profondi e preoccupanti non solo sulla qualità del dibattito pubblico, ma anche sulla stessa struttura del sistema giuridico italiano. In un contesto caratterizzato da una diffusa percezione di insicurezza e da una crescente sfiducia nelle istituzioni, il populismo ha fatto leva sulle paure collettive per promuovere politiche sempre più repressive, attuate anche attraverso il sistema della prevenzione[162]. Tale fenomeno, che già in passato si era presentato[163], si inserisce in una moderna società del rischio, in cui l'ansia sociale è alimentata da una continua percezione di pericolo, reale o presunto[164], che porta alla richiesta di misure immediate e tangibili in grado di offrire sicurezza. In questo scenario, il diritto sanzionatorio, penale ed extra-penale, ha assunto una funzione promozionale, rispondendo non tanto a esigenze razionali di giustizia

[160] Per un generale e approfondito inquadramento del fenomeno si rinvia a D. PULITANÒ, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, p. 123 ss.; G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, ivi, 2013, p. 95 ss.; L. VIOLANTE, *Populismo e plebeismo nelle politiche penali*, ivi, 2014, p. 197 ss.; L. FERRAJOLI, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Quest. Giust.*, 2019, pp. 79-85; M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica: il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Modena, 2019; S. ANASTASIA, M. ANSELMI, D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Padova, 2020; E. AMATI, *L'enigma penale: l'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Torino, 2020. Per una visione internazionale del fenomeno si rinvia a J. PRATT, *Penal populism*, New York, 2007; J. PRATT, M. MIAO, *Penal populism: The End of Reason*, in *The Chinese University of Hong Kong Faculty of Law*, 2017.

[161] G. FIANDACA, *Populismo politico*, cit., p. 3, afferma, infatti, «*in questo quadro, l'ispirazione populistica si è notoriamente tradotta in una accentuata strumentalizzazione politica del diritto penale, e delle sue valenze simboliche, in chiave di rassicurazione collettiva rispetto a paure e allarmi a loro volta indotti, o comunque enfatizzati da campagne politico-mediatiche propense a drammatizzare il rischio-criminalità*».

[162] Sul rapporto prevenzione e populismo si veda A. BARGI, *Le insidiose oscillazioni della recente legislazione populista tra tutela della "sicurezza" e garanzia dei diritti fondamentali*, in *Arch. pen.*, 2019.

[163] A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 43 evidenzia come una delle caratteristiche che distinguono le misure di prevenzione durante il periodo fascista, rispetto a quelle ottocentesche ed a quelle che verranno introdotte dopo il secondo conflitto mondiale, è quella dell'uso politico delle misure di prevenzione, nel senso che i soggetti che vi possono incorrere sono anche le persone designate, sempre dalla pubblica voce, come pericolose socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato. In tal senso anche E. STANIG, *L'evoluzione storica*, cit., p. 27 ss. Sul tema, in generale, si rinvia a D. GARLAND, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, 2001.

[164] Le statistiche sui reati dimostrano come gli stessi siano in continua riduzione, soprattutto quelli che più "attaccano" la percezione pubblica del crimine. Il 56° rapporto *Censis* segnala una riduzione del 25,4% nell'ultimo decennio, mentre nel *report* realizzato dal Ministero degli Interni datato 17 marzo 2024, si riporta che il numero degli omicidi, rispetto ad analogo periodo dello scorso anno, è in diminuzione. Ciononostante, sostanzialmente un cittadino su tre ritiene di vivere in una zona a rischio criminalità sebbene i loro timori spesso non rispondono ai rischi effettivamente registrati dalle autorità. Si pensi alla costante riduzione di reati che destano particolare paura collettiva come gli omicidi e i furti, in specie quelli in abitazione. A un loro decremento non corrisponde una proporzionale riduzione della percezione di grandezza del fenomeno, che continua a provocare un timore diffuso fra i consociati. L. FERRAJOLI, *Il populismo*, cit., p. 79, afferma «*[l]a percezione dell'insicurezza è insomma interamente una costruzione sociale, prodotta da quelle fabbriche della paura nelle quali si sono trasformati i media e in particolare la televisione*». Sul tema, da tempo, A. BARATTA, *Problemi sociali e percezione della criminalità*, Milano, 1987. In chiave più critica, si veda A. BARBANO, *Le dieci bugie. Buone ragioni per combattere il populismo*, Milano, 2019.

quanto a pulsioni emotive di pena e vendetta collettiva. Le misure di prevenzione sono così diventate lo strumento ideale per confondere le acque e restituire alla collettività risposte sollecite: si tratta pur sempre di strumenti flessibili, rapidi e capaci di intervenire anticipatamente, ben prima di qualsiasi processo di accertamento della responsabilità.

L'ampio utilizzo delle misure di prevenzione [165], tuttavia, solleva serie preoccupazioni sul piano delle garanzie individuali. Il ricorso a tali strumenti come surrogato punitivo [166] ha contribuito, infatti, a spostare il baricentro del sistema sanzionatorio verso una logica di controllo preventivo che rischia di compromettere il delicato equilibrio tra sicurezza e libertà.

Alcuni autori [167] hanno a proposito parlato di *poenae extraordinarie*: sanzioni straordinarie applicate in assenza di un processo penale formale ma capaci di produrre effetti restrittivi della libertà personale[168] simili a quelli delle pene tradizionali. Questo, in alcuni casi, ha portato ad un rovesciamento delle logiche di fondo: il sistema di prevenzione, nato per proteggere la collettività da pericoli imminenti[169], si è trasformato in uno strumento di repressione anticipata, con effetti punitivi che sfuggono alle garanzie proprie del diritto penale ordinario[170].

Perlomeno nella legislazione più recente, invero, il populismo penale ha giocato un ruolo chiave nel mantenere in vita e implementare l'utilizzo delle misure di

---

[165] R. CORNELLI, *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in *Sist. Pen.*, 2019, p. 5, evidenzia come l'espressione "politica della paura" indica, da una parte, la crescente rilevanza del "diritto a non avere paura" nei processi decisionali legislativi e amministrativi, dall'altra parte, l'adozione di politiche che, con la promessa di rassicurare, finiscono per alimentare un cortocircuito delle democrazie contemporanee. In quest'ottica, evidenzia l'Autore, la legislazione europea e nordamericana sulla sicurezza ha introdotto misure che tendono ad ampliare il raggio d'azione delle agenzie di controllo, attraverso l'estensione delle misure di prevenzione e l'introduzione di provvedimenti di carattere amministrativo.

[166] Come evidenzia A. BARBANO, *L'inganno. Antimafia. Usi e soprusi dei professionisti del bene*, Venezia, 2022, p. 16, con questi ampliamenti le misure di prevenzione diventano «*la norma ordinaria in base alla quale il sospetto archivia la ricerca della prova e la punizione anticipa la condanna definitiva*», cosicché la pericolosità surroga la colpevolezza tradizionale e il diritto dei cattivi diventa il diritto di molti.

[167] Le qualificano come «*sanzioni criminali di genere anomalo*», C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1989, p. 34 nonché A. ALESSANDRI, *voce Confisca nel diritto penale*, in *D.I.*, 1989, p. 50; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 39 e 200. Segnala, invece, i rischi legati all'impiego delle misure di prevenzione antimafia quali strumenti basati sul mero sospetto, E. GALLO, *voce Misure di prevenzione*, cit., p. 13 ss.

[168] Sul rapporto tra autorità e libertà costituzionali si veda G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967.

[169] Per una severa critica all'intero sistema della prevenzione poiché in conflitto con i principi costituzionali di difesa, di non colpevolezza e di responsabilità penale, S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 48 ss.

[170] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 27 ss., manifesta un'evidente ostilità nei confronti delle misure di prevenzione ritenendolo l'istituto più discutibile sul piano delle garanzie fra tutti quelli che appartengono alla galassia penalistica. In questo senso anche D. PULITANO, *L'evoluzione delle politiche penali in Italia*, in M. DONINI, L. STORTONI, *Il diritto penale fra scienza e politica*, cit., p. 26.

prevenzione. Com'è stato osservato[171], le pulsioni populiste hanno contribuito alla politicizzazione del diritto penale, che ha enfatizzato il suo valore simbolico a scapito della sua funzione garantista. Nel dibattito politico, però, le misure di prevenzione paiono rientrare nel diritto penale, nonostante il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, che si protrae ormai da tempo[172], abbia ad oggetto proprio la natura penale o meno di tali strumenti. Allo stato[173], peraltro, anche la giurisprudenza convenzionale sembra aver escluso la riconducibilità delle misure di prevenzione alla *materia penale*[174], suffragando la tesi del *tertium genus*[175] o, comunque, della natura extra-penale.

Queste incertezze in ordine alla natura delle misure di prevenzione le ha rese terreno fertile per l'attuazione delle politiche populiste. Il populismo, infatti, tende a sfruttare l'insicurezza collettiva per giustificare politiche repressive, presentando le misure di prevenzione come risposte immediate e pragmatiche a problemi complessi. Questa retorica, come ormai è stato assodato, si basa su una semplificazione ingannevole, che riduce la complessità della criminalità a un problema di ordine pubblico da risolvere con strumenti autoritari. Il rischio di questa impostazione, anche rispetto alle misure di prevenzione, è duplice: da un lato, si crea una sensazione di emergenza permanente[176], in

---

[171] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 27 ss., che evidenzia il pericolo che le suggestioni della politica criminale sopravanzino le esigenze della dogmatica sulla scia di irrequiete pulsioni emozionali e populismi che puntano ad assegnare alla norma penale un prevalente tasso simbolico o demagogico, soprattutto nei settori in cui la moderna società del rischio genera una sensazione di insicurezza collettiva e provoca tensioni connotate in chiave securitaria ed alimentate dal senso comune. Nello stesso senso C. PRITTWITZ, *Società del rischio e diritto penale*, in L. STORTONI, L. FOFFANI (a cura di), *Critica e giustificazione del diritto penale nel cambio di secolo*, Milano, 2004, p. 375 ss.; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, Torino, 2019, p. 73 ss.; F. SGUBBI, *Il diritto penale totale: punire senza legge, senza verità, senza colpa: venti tesi*, Bologna, 2019, p. 25 ss.

[172] Come verrà approfondito nel capitolo III.

[173] Il riferimento è al caso Cavallotti, pendente innanzi alla Corte EDU. Per un riepilogo della vicenda si rinvia a S. FINOCCHIARO, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in *Sist. Pen.*, 2023. Per un'analisi approfondita si rinvia direttamente a P. CAVALLOTTI, *Gli eccessi applicativi delle misure di "prevenzione antimafia". Uno sguardo alla prassi e proposte di riforma*, Tesi di Laurea, Università di Palermo, 2019-2020.

[174] Per un approfondimento si rinvia alla nota 112 nonché al Capitolo III.

[175] «*In un contesto in cui emerge la tendenza a ricorrere all'etichetta – facile da apporre a tutte le questioni problematiche ma foriera di un contributo di chiarificazione invero assai limitato – del* tertium genus». Cfr. *Le misure di prevenzione*, Incontro di studio, Report a cura del Dott. Paolo Bernazzani, Magistrato addetto all'Ufficio del Massimario della Corte, 2019, p. 13. Del resto, anche le Sezioni Unite Simonelli (Cass. Pen., Sez. Un., 3 luglio 1996, n. 18) avevano qualificavano la confisca di prevenzione come *tertium genus*: una sanzione amministrativa ma equiparabile, quanto a contenuto ed effetti, alla misura di sicurezza prevista dall'art. 240, II co., c.p. Per una rapida ma puntuale disamina dell'evoluzione giurisprudenziale relativa alla natura giuridica della confisca di prevenzione si veda S. FINOCCHIARO, *La confisca e il sequestro di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2019.

[176] Sulla logica della legislazione emergenziale in ambito populista, si veda S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 41 ss.

cui le eccezioni diventano regola[177]; dall'altro, si compromette la possibilità che anche le misure di prevenzione possano svolgere una funzione "preventivamente rieducativa" o, comunque, positiva[178], al fine di privilegiare logiche puramente repressive.

Del resto, nell'incontro fra misure di prevenzione e populismo si viene a creare un fenomeno all'apparenza contrapposto: da un lato, sembra farsi strada un ritorno al diritto di polizia (pur giurisdizionalizzato) che passa attraverso l'uso distorto del meccanismo della prevenzione per raggiungere un maggiore consenso politico; dall'altro lato, non si offre più un sistema oscuro e complicato come quello caratterizzanti i periodi di forte autoritarismo[179], bensì apparentemente semplice. Anzi, nell'ambito del populismo penale, il concetto di semplificazione[180] svolge un ruolo cruciale, poiché si traduce nella riduzione dei problemi complessi a risposte immediate e apparentemente definitive, ideali per un messaggio chiaro e fortemente emotivo. L'enfasi su un unico bene collettivo (ma, oggi, anche individuale[181]) e la tendenza a polarizzare la società in un sistema binario (*sì o no, pro o contro, bene o male, amico o nemico, loro o noi*)[182] conducono a un approccio in cui si minimizza la riflessione critica, prediligendo soluzioni rapide[183], prive di complessità e spesso poco attente alle conseguenze a lungo termine.

In aggiunta, altra condizione-strumento per la implementazione della prevenzione è costituita dalla sua enfatizzazione mediatica[184], facilitata dal rapido sviluppo delle

---

[177] Sul tema, M. DONINI, *Mafia e terrorismo come "parte generale" del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto eccezionale, tra identità costituzionale e riserva di codice*, in *disCrimen*, 2019; G. INSOLERA, *Declino e caduta del diritto penale liberale*, Pisa, 2019, pp. 11 ss. In merito al rapporto fra eccezione che diventa regola e abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, si veda M. GALLO, *Governo delle leggi*, Torino, 2021, soprattutto p. 19-20; A. MANNA, *Il lato oscuro del diritto penale*, Pisa, 2017, p. 23 ss.

[178] In ordine alla necessità di intervenire attraverso l'apporto delle scienze sociologiche, psichiatriche e criminologiche al fine di individuare misure ricche di contenuti positivi, dal punto di vista dei valori etico-sociali e della congruità terapeutica e rieducativa si veda E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 496.

[179] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e di prevenzione*, cit., p. 103 ss., ricorda come uno degli strumenti attraverso i quali l'autoritarismo si esprime è l'oscurità, la complicazione, la moltiplicazione delle strutture, degli enti, degli istituti, la diversificazione delle competenze, la continua sovrapposizione dei presupposti.

[180] Sulla "Grande Semplificazione" si veda E. AMATI, *L'enigma penale*, cit., p. 179 ss., nonché, sul tema, S. CASSESE, *Logica semplificatrice a scapito del pluralismo*, in *Il Sole 24*, 21 ottobre 2018.

[181] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 162.

[182] E. AMATI, *L'enigma penale*, cit., p. 98.

[183] La prevenzione, secondo D. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1535, rappresenta un *corpus juris* parallelo dalla provvisorietà infinita chiamato ad assolvere una funzione chiaramente integrativa e vicaria della pena.

[184] Sul rapporto fra populismo penale e *media*, fra i tanti, C.E. PALIERO, *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed 'effetti penali' dei media)*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2006, pp. 467-538; M. CATERINI, *Criminalità, politica e mass media*, in *Politica del diritto*, 2013, pp. 601-624.

tecnologie dell'informazione e della comunicazione[185]. In effetti, la percezione della criminalità e l'esigenza collettiva di risposte punitive trovano nelle dinamiche mediatiche un supporto formidabile[186]. I *media*, grazie alla loro capacità di plasmare l'immaginario collettivo, svolgono un ruolo determinante nel consolidare la percezione di una crescente insicurezza, contribuendo alla diffusione dell'idea che il Paese sia immerso in una spirale di violenza. Questo fenomeno, noto come "amplificazione mediatica del rischio", costituisce un contesto propizio per l'avanzata di politiche di stampo populista[187], che rispondono più alle ansie collettive che ai dati oggettivi. In questo quadro, si inseriscono anche le misure di prevenzione che rappresentano un'alternativa al diritto penale, talvolta preferita dal legislatore populista[188] per introdurre mezzi anche afflittivi godendo di una maggiore versatilità e minor garantismo.

Difatti, un altro aspetto del connubio populismo – prevenzione è la caratteristica e crescente flessibilità di tali misure, che le rende particolarmente attraenti per un legislatore alla ricerca di soluzioni rapide e poco costose. Alcuni autori[189], a tal proposito, hanno messo in luce come l'apparente economicità di tali strumenti li abbia resi una scelta privilegiata in un contesto di declino dello Stato assistenziale, dove la sicurezza è diventata una priorità politica assoluta anche perché esclusa dal più ampio concetto di benessere sociale. Questa tendenza si riflette nell'adozione di politiche che mirano a controllare le classi sociali più vulnerabili, utilizzando vecchi e nuovi stereotipi criminali[190] per giustificare un inasprimento delle misure preventive.

---

[185] M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 3 ss., evidenzia come, in realtà, il meccanismo della paura ha storicamente costituito per la politica la leva per ottenere dalla comunità un mandato generale finalizzato alla repressione. Così anche R. BIANCHETTI, *La paura del crimine*, cit., pp. 269 ss.

[186] Com'è stato autorevolmente affermato «*se è vero – come è vero – che la rappresentazione mediatica del crimine contribuisce, mediante la formazione e l'interpretazione della "opinione pubblica" sulla criminalità, a orientare la produzione legislativa in materia, ciò significa che siamo in presenza di un problema di democrazia*». Cfr. F. PALAZZO, *Paura del crimine, rappresentazione mediatica della criminalità e politica penale (a proposito di un recente volume)*, in *Riv. dir. dei Media*, 2018, pp. 2-3.

[187] Sul tema V. MANES, *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Bologna, 2022.

[188] Il legislatore populista, tipicamente, è il Governo «*poiché nell'ottica populista il governo si identifica con lo Stato*». Cfr. E. AMATI, *L'enigma Penale*, cit., p. 7.

[189] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 27 ss.

[190] Vecchi e nuovi stereotipi criminali sono stati usati per implementare il ricorso a rigidi protocolli disciplinari nel controllo delle classi subalterne e nella lotta all'uomo pericoloso, giungendo ad auspicare la costruzione di un sistema punitivo centrato sull'autore dell'atto criminale anziché sull'atto in sé. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss.

Si assiste, in questo modo, a una *criminalizzazione anticipata dell'emarginazione*, in cui il controllo si concentra sugli *outsider* sociali[191], visti come potenziali fonti di pericolo, indipendentemente dalla prova del loro effettivo coinvolgimento in attività criminali.

Anche questo aspetto richiama una delle note distintive dell'uso distorto del diritto sanzionatorio: la c.d. logica del nemico[192] che si compendia nella selezione di capri espiatori[193]. Questi vanno intesi come categorie di soggetti-etichette facilmente tacciabili quali "nemici della sicurezza pubblica", poiché spesso presentati all'opinione pubblica come causa delle inefficienze e dei problemi dello Stato. Il Capro Espiatorio, infatti, «*non è solo quello che, all'occorrenza paga per gli altri»* ma è *«soprattutto, e anzitutto, un principio esplicativo*»[194].

Nell'ambito delle misure di prevenzione, in effetti, lo sbilanciamento tra la tutela pubblica e quella individuale spesso esonda nella logica amico-nemico[195]. Si pensi, fra gli esempi più recenti, al c.d. Decreto Caivano[196] che verrà approfondito nel proseguo. Basti qui evidenziare come tale intervento legislativo tragga origine da un singolo caso di cronaca, enfatizzato al punto tale da creare un'asserita emergenza, quella della delinquenza

---

[191] Sul tema L. WAQUANT, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, 2006. In modo diverso, F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 24 ricordano che le misure di prevenzione hanno subito, nel loro percorso evolutivo, una sorta di mutazione genetica passando dall'essere rivolte principalmente a soggetti ai margini della società, a guardare anche a quei consociati detentori di posizioni di poteri indiziati di aver già commesso reati. Così anche F. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, Padova, 1985, p. 277 ss.

[192] In relazione al concetto di diritto penale del nemico, si rinvia a T. PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014, p. 1 ss.; G. JAKOBS, M. CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003, p. 55; E.R. ZAFFARONI, *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, 2006, p. 155; M. DONINI, M. PAPA, *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2006.

[193] L'evoluzione del populismo italiano nella scelta dei capri ha conosciuto, negli ultimi tempi, sviluppi preoccupanti. In un primo tempo, infatti, il legislatore populista ha prediletto categorie di individui prevedibili: mafiosi, recidivi, politici corrotti e tossicodipendenti sono stati bersagli ideali per uno slogan politico di furia repressiva. Negli anni più recenti, tuttavia, l'attenzione si è spostata verso situazioni di emarginazione sociale quali aree papabili per interventi di natura penale. Ciò ha consentito di spostare l'attenzione del pubblico dalle cause di questi fenomeni sociali al loro prodotto "criminogeno", creando nemici improvvisati e inducendo fenomeni di distrazione di massa. Sul tema E. AMATI, *L'enigma penale*, cit., p. 140.

[194] D. PENNAC, *Il paradiso degli orchi*, Milano, 2008, p. 105.

[195] «*La specifica distinzione politica alla quale è possibile ricondurre le azioni e i motivi politici, è la distinzione di amico (Freund) e nemico (Feind)*». Così C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1986, p. 108. Inoltre, sul tema, M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà,* Milano, 2004, p. 54.

[196] Il Decreto Caivano, per i profili attinenti alle misure di prevenzione, verrà analiticamente approfondito nel capitolo II.

giovanile, che non aveva in realtà subito un apprezzabile aumento sul piano nazionale[197]. Tale intervento legislativo, a riprova dell'unione fra populismo e prevenzione, ha fatto ampio uso degli strumenti della prevenzione sia estendono ai minorenni misure già consolidate per gli adulti, sia creando nuove e inedite misure di prevenzione, grazie alla duttilità che le caratterizza.

D'altronde, proprio questa flessibilità di contenuti incrementa la possibilità, per il legislatore, di aggirare le garanzie costituzionali tipiche del diritto penale. Come già evidenziato, queste misure, sebbene formalmente non penali, si pongono su una linea di confine molto sottile con l'area del diritto oggettivamente punitivo. La loro applicazione non richiede la prova di un reato ma si basa su valutazioni prognostiche di pericolosità che possono risultare altamente variabili e soggette a interpretazioni discrezionali. Il ché, peraltro, mette nuovamente in luce il legame fra prevenzione e populismo nella misura in cui la prima segue (e fa propria) la logica del sospetto[198].

Il rischio di aggirare le garanzie individuali è amplificato dalla mancanza di solide basi scientifiche e giuridiche che giustifichino in modo coerente l'adozione di tali misure[199]. La prevenzione, in altre parole, si trova oggi a operare in un contesto di incertezza normativa e scientifica, dove l'effettività delle misure adottate diventa il principale indice della loro legittimazione, senza che vi sia una chiara valutazione dei loro effetti reali in termini di riduzione della criminalità o miglioramento della sicurezza dato che scarseggiano gli studi di efficacia così come l'utilizzo di indicatori quantitativi affidabili[200]. Questo fenomeno si traduce in un utilizzo esteso di misure preventive la cui adozione viene giustificata non tanto dalla loro effettiva capacità di contrastare in modo

---

[197] Dalle indagini svolte dal Ministero emerge che il rapporto tra le incidenze relative alle differenti categorie di reato è rimasto sostanzialmente costante nel corso del 2010 e 2022 e, dunque, in un *range* di più di 10 anni. Inoltre, non vi sarebbe una reale situazione di allarme rispetto alle forme di delinquenza giovanile più grave: i reati maggiormente commessi dai minorenni restano quelli contro il patrimonio. Cfr. Criminalità minorile in Italia - Report 2010-2022 redatto dal Dipartimento della Pubblica sicurezza (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-11/criminalita_minorile.pdf).

[198] Per un approfondimento sul legame fra misure di prevenzione e logiche del sospetto si rinvia a E. AMATI, *Insorgenze populiste*, cit., p. 8 ss.

[199] Secondo E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 40 ss., l'assenza di solide elaborazioni scientifiche in grado di veicolare esperienze conoscitive all'interno di categorie giuridiche empiamente plausibili ha portato all'evoluzione di un sistema non lineare. Inoltre, per G. FIANDACA, *Il sistema di prevenzione tra esigenze di politica criminale e principi fondamentali. Schema di relazione introduttiva*, in *Parola alla difesa,* 2017, si tratta di estemporanee iniziative del legislatore di scopo, scosso dall'urgenza di coprire possibili vuoti di repressione, animato da uno spiccato pragmatismo nella lotta alle varie forme di criminalità emergente.

[200] Sul tema degli indicatori quantitativi in ambito penale e affine sia concesso il rinvio a E. LUI, *Indicatori quantitativi e legislazione penale: quando i numeri non contano*, in *Federalismi*, 2025, pp. 79-92.

concreto i fenomeni criminali[201], quanto piuttosto dall'urgenza di offrire una risposta visibile alla domanda di sicurezza della società.

Si crea, così, una sorta di circolo vizioso: l'effettività apparente[202] diventa l'elemento centrale su cui si fonda la legittimazione delle misure, mentre la mancanza di una valutazione rigorosa lascia spazio a interventi che, pur potendo risultare inefficaci o addirittura controproducenti, sono giustificati dall'assenza di parametri empirici chiari. La prevenzione assume, in questo modo, una funzione che è più di rassicurazione sociale che di reale deterrenza[203], in quanto essa si limita a dare l'impressione di garantire maggiore sicurezza alla collettività.

Dal punto di vista contenutistico, peraltro, una parte della dottrina[204] ha messo altresì in luce la recente tendenza alla progressiva ascesa di misure preventive negative rispetto a quelle positive. La differenza è sostanziale: mentre le misure positive si fondano sull'educazione e promozione di politiche sociali inclusive, quelle negative si basano sulla restrizione delle libertà individuali e hanno conosciuto una crescita esponenziale[205]. Questa evoluzione riflette un'evidente visione punitiva della prevenzione, in cui l'intervento anticipato si basa non sulla rimozione delle cause profonde della criminalità, ma sulla neutralizzazione dei soggetti considerati pericolosi. Il rischio, come autorevolmente osservato[206], è che si crei un sistema di controllo sociale malleabile, ispirato a criteri di utilità immediata e non a principi di giustizia, in cui l'efficienza delle misure preventive diventa il principale criterio di legittimazione[207].

---

[201] Ciò anche perché spesso le misure di prevenzione intervengono oggi quando il processo penale "ha fallito" e, dunque, opera *post delictum*.

[202] Le norme vengono generate sulla base di affermazioni che non hanno – e non è necessario che abbiano – un fondamento empirico, ma che si basano sulla presunta volontà popolare, sulla percezione diffusa di insicurezza e paura: fattori che, chiaramente, non possono essere verificati o dimostrati. Cfr. M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica*, p. 8.

[203] G. FIANDACA, *Populismo politico*, cit., p. 3, afferma, infatti, «*in questo quadro, l'ispirazione populistica si è notoriamente tradotta in una accentuata strumentalizzazione politica del diritto penale, e delle sue valenze simboliche, in chiave di rassicurazione collettiva rispetto a paure e allarmi a loro volta indotti, o comunque enfatizzati da campagne politico-mediatiche propense a drammatizzare il rischio-criminalità*».

[204] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss.

[205] *Ibidem*. Del resto, il diritto della prevenzione negativa *extra delictum* ha progressivamente dismesso i panni della isolata patologia da correggere per divenire una sorta di imbarazzante fisiologia del sistema di controllo pubblico. Cfr. A. MANGIONE, *Politica del diritto e retorica dell'antimafia: riflessioni sui recenti progetti di riforma delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2003, p. 1211.

[206] C'è un certo imbarazzo del penalista di fronte ai destinatari delle misure di prevenzione. Così M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione preaeter delictum*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 440.

[207] Senza, però, che le logiche efficientistiche abbiano sempre consentito di raggiungere pienamente gli scopi attesi, contribuendo a prevenire in termini davvero significativi la commissione dei reati e ridurre i tassi di criminalità. Così G. FIANDACA, *Misure di prevenzione voce*, cit., p. 112.

Del resto, l'efficienza delle misure di prevenzione non è qualcosa di immediatamente percepibile e misurabile e, nel discorso in esame, andrebbe quantomeno scissa in due profili. Da un lato, vi è l'aspetto efficientistico di matrice populista in cui il rendimento di uno strumento legislativo viene valutato in chiave politica, guardando alla capacità di quell'intervento normativo di produrre immediato consenso. Dall'altro lato, si dovrebbe parlare di efficienza *ex post* della misura introdotta, da valutare in relazione alla sua capacità di raggiungere gli obiettivi che il legislatore intendeva perseguire attraverso la sua predisposizione. Obiettivi che, nel caso delle misure di prevenzione, dovrebbero consistere nel ridurre la realizzazione del pericolo che con esse si intende prevenire, ovverosia, nella maggior parte dei casi, il compimento di un fatto criminoso.

In altri termini, un conto è propagandare l'idea che una misura di prevenzione è *necessaria* per rimuovere un certo pericolo particolarmente sentito dalla collettività; un conto è monitorare sul medio-lungo periodo la capacità di tali misure di prevenire – o quantomeno ridurre – le possibilità di verificazione di quel pericolo[208]. Il rischio di confondere i due piani è, nell'ambito della politica criminale[209], evidente, legittimando sul piano del consenso l'introduzione di misure che, nella percezione collettiva, aumentano la sicurezza pubblica a costo zero.

Il dubbio si alimenta anche per le difficoltà di determinare, in molti casi, che cosa effettivamente si stia prevenendo; quale sia, cioè, il pericolo concreto contro cui l'apparato legislativo si sta muovendo[210]. Lo stesso termine "prevenzione", in effetti, evoca l'adozione di misure precauzionali finalizzate a evitare un pericolo futuro, nonché l'insieme delle azioni necessarie a perseguire tale scopo. L'essenza semantica del termine contiene l'idea di un intervento anticipato rispetto all'insorgere di un pericolo[211],

---

[208] E. AMATI, *L'enigma penale*, cit., p. 98, ricorda come per i populisti non esistano problemi complicati, ma unicamente soluzioni semplici, facili da attuare, ma che non tengono conto delle conseguenze a lungo termine.

[209] Già illuminante, sul punto, F. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Quest. Crim.*, 1975.

[210] Le aspettative di efficacia della teoria generale della prevenzione risultano compromesse anche dall'ambiguità del termine "prevenzione" e dal carattere multidisciplinare della materia, situata al confine tra settori giuridici e ambiti scientifici ben distinti.

[211] Si fa riferimento sia all'adozione di provvedimenti per prevenire un possibile pericolo futuro sia all'insieme delle azioni mirate a conseguire questo obiettivo. L'idea di un intervento preventivo che precede il pericolo da evitare, insita nel termine "prevenzione" convive nella prassi con quella, ormai prevalente, di un'azione contestuale o successiva all'accertamento del pericolo stesso. Nel primo caso, emerge la dimensione rimediale o surrogatoria dell'intervento di prevenzione, concepito come risposta al potenziale fallimento dell'azione penale; nel secondo, invece, si evidenzia la natura essenzialmente aggiuntiva della misura preventiva rispetto a una responsabilità penale già accertata. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., note.

suggerendo che la prevenzione sia un atto preventivo per eccellenza, finalizzato a scongiurare eventi dannosi o minacce ancora lontane nel tempo.

Tuttavia, nella prassi contemporanea, questa concezione è mutata: l'intervento preventivo non sempre si colloca prima che il pericolo diventi attuale[212] o immediato; al contrario, può essere contestuale[213] o posteriore[214] rispetto all'accertamento del pericolo stesso. Questa evoluzione riflette una crescente complessità nell'applicazione delle misure preventive, le quali non sono più esclusivamente legate a una logica di protezione anticipata in senso stretto, ma si inseriscono in una rete più ampia di strumenti giuridici che mirano a garantire sicurezza e controllo sociale. Inoltre, mancano degli indici validi in grado di misurare l'efficacia delle misure di prevenzione[215] al di là del loro utilizzo per l'ottenimento di consenso politico. Non vi sono, in altri termini, degli indicatori di *performance* della legislazione in materia di prevenzione, basati su dati empirici e validati scientificamente, che possano consentire una valutazione di efficacia degli stessi anche rispetto all'area di intervento del diritto penale in senso proprio[216].

In definitiva, l'evoluzione delle misure di prevenzione rappresenta un pericoloso spostamento verso una logica di controllo anticipato che rischia di compromettere le garanzie fondamentali del nostro sistema giuridico. Il populismo penale ha contribuito a

---

[212] Secondo R. BARTOLI, *La "galassia afflittiva"*, cit., p. 15, mancando l'accertamento di un fatto di reato «*non è possibile compiere alcuna attualizzazione del pericolo: essendo il fatto sospettato definito dai precedenti, proprio in virtù di questa coincidenza tra fatto sospettato e precedenti, risulta impossibile utilizzare il fatto sospettato per compiere un raffronto con i precedenti, risultando così impossibile una attualizzazione della pericolosità*».

[213] La misura di prevenzione può configurarsi come una misura rimediale o surrogatoria, attivata quando si teme che l'azione penale possa fallire o non essere sufficientemente tempestiva ed efficace. In questo caso, la prevenzione funge da strumento di supporto, volto a colmare le lacune del sistema sanzionatorio tradizionale. Così anche F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1025 ss.

[214] La prevenzione può manifestarsi come una misura successiva a un accertamento già avvenuto di responsabilità penale. In questo caso, essa assume una funzione aggiuntiva, complementare a una condanna già pronunciata, mirando non solo a punire l'autore di un reato, ma anche a impedire che egli possa commettere ulteriori atti dannosi in futuro. Questo tipo di prevenzione non si limita a operare su una mera valutazione prognostica del rischio, ma si innesta su una responsabilità già accertata. La dimensione preventiva si fonde così con quella repressiva, dando vita a un sistema in cui le misure di prevenzione non si esauriscono nell'anticipazione del pericolo, ma intervengono in un quadro già consolidato di responsabilità penale.

[215] Ma questo è un problema che riguarda anche le scelte di criminalizzazione penale.

[216] Sul tema, si rinvia nuovamente, per chi voglia, a E. LUI, *Indicatori quantitativi e legislazione penale*, cit., pp. 79-92.

questa trasformazione, sfruttando la paura collettiva[217] per giustificare politiche sempre più repressive, che hanno potuto fare affidamento su strumenti normativi flessibili ed esterni al circuito penale. Questa tendenza, ad ogni buon conto, solleva questioni fondamentali sul rapporto tra sicurezza e libertà, e sul rischio che la prevenzione si trasformi in un "socio tiranno" del diritto penale[218], spostando il baricentro del sistema sanzionatorio verso una giustizia preventiva che minaccia di erodere i principi costituzionali su cui si fonda il nostro ordinamento.

5. *Le "nuove" misure di prevenzione personali.*

Le recenti riforme intervenute in ambito dichiaratamente penale riflettono la crescente tendenza verso un uso espansivo[219] e, per certi aspetti, innovativo degli strumenti della prevenzione.

Significativo è, anzitutto, il fatto che l'estensione del raggio applicativo di misure di prevenzione già esistenti, così come la creazione di nuovi mezzi di controllo sociale, venga spesso celata all'interno di interventi normativi di più ampio respiro che appartengono al contesto del diritto penale.

Questa collocazione evidenzia una contraddizione di fondo e conferma quanto espresso in precedenza: nel dibattito politico e nelle sue ricadute legislative, ciò che appare prioritario è dimostrare una capacità d'intervento rapido, introducendo misure che diano l'impressione di rispondere con immediatezza alle ansie collettive. Si propongono, così,

---

[217] Come sostiene C. DE MAGLIE, *Alle radici del bisogno di criminalizzazione. Riflessioni In tema di moralità, immoralità e diritto penale*, in *Criminalia*, 2017, p. 31, questo nuovo populismo punta alla paura per la criminalità: «*un sentimento che produce insicurezza generalizzata, rabbia, e risentimento, e che viene manipolato dal legislatore per sacrificare fondamentali libertà individuali*». È un tipo di populismo che, come evidenziato da J. SIMON, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, trad. it., Milano, 2008, p. 154 ss., ha l'effetto di instaurare un nuovo "governo attraverso la criminalità", ossia, secondo l'Autore, si introduce un «*un nuovo paradigma di* governance *incentrato sull'individuazione, sulla prevenzione e sulla neutralizzazione del rischio criminale come elementi costitutivi dell'azione di governo a ogni livello e in ogni contesto*». Cfr. A. DE GIORGI, *Introduzione a Simon, Il governo della paura: guerra alla criminalità e democrazia in America*, trad. it., Milano, 2008, p. XXII.

[218] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., lo ritiene un pericoloso gioco al ribasso che rischia di spostare sempre più il baricentro sistematico delle opzioni sanzionatorie verso logiche di intervento anticipato.

[219] Dalla prevenzione di fenomeni di marginalità ed emarginazione (destinate agli "oziosi e vagabondi"), come erano in origine, le misure di prevenzione oggi si sono trasformate in un vero e proprio strumento repressivo autonomo, applicabile al di fuori di elementi certi e prevedibili ed al di fuori delle regole del giusto processo. Cfr. UCPI, *Dagli oziosi ai ravers: dal tramonto del processo all'alba del "fine confisca mai"*, 2022.

risposte repressive illusoriamente risolutive[220] che incasellano i problemi sociali entro i confini del diritto penale, percepito come l'unico strumento in grado di assicurare coercizione ed efficacia[221]. Attraverso questo meccanismo, l'espansione di misure anticipatorie viene presentata come un rafforzamento del sistema punitivo quando, in realtà, si finisce per sviluppare un apparato preventivo che opera in assenza di una condanna definitiva e che agisce ai margini del principio di legalità, sfumando sempre più i confini tra prevenzione e repressione. Questo fenomeno testimonia come, di recente, vi sia un avvicinamento "di facciata" al diritto penale pur restando fermo l'allontanamento dalle garanzie che gli sono proprie, sostituite dai più ampi e discrezionali criteri di pericolosità.

Non solo: gli interventi legislativi più recenti che, in vario modo, introducono o intervengono sul sistema della prevenzione, contribuiscono a generare una significativa disorganicità in materia. Occorre considerare, infatti, che il c.d. Codice Antimafia[222] – pur facendo un uso improprio del concetto di "codice"[223] – è un intervento caratterizzato da

[220] V. ROPPO, *Garantismo – I nemici, i falsi amici, le avventure*, Milano, 2022, che evidenza come la legislazione penale populista si basi spesso su ansie e paure aventi radice «*in dati di realtà rispetto ai quali le risposte del populismo penale risultano arbitrariamente semplificanti, inefficaci, illusorie*» oltre che pericolose. Del pari, A. MANNA, *Il diritto penale dell'immigrazione clandestina, tra simbolismo penale e colpa d'autore*, in *Cass. Pen.*, 2011, p. 448 e 457, riporta, nell'ambito penalistico ma la considerazione è applicabile anche al sistema della prevenzione, il fatto che «*gli eventi relativi al fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto e soprattutto il cagionare un grave e perdurante stato di ansia e di paura si sottraggono alla verificabilità empirica*» necessaria «*per testare la determinatezza della fattispecie incriminatrice*».

[221] «*L'espansione indefinita dell'area della punibilità attraverso il volano securitario sconta d'altra parte, sul piano della incongruenza sistematica e dell'inefficacia, la declinazione punitiva di una sicurezza dei diritti riservata alle politiche sociali: l' ininterrotta permanenza dell'emergenza securitaria e la perdurante incapacità di soddisfarla per via penale sembrano dimostrarlo con chiarezza, eppure il legislatore persiste nell'adozione di un paradigma punitivo che, nella ripetitività smarrisce razionalità ed efficacia*». Così F. FORZATI, *La sicurezza penale*, cit., p. 22.

[222] Così, a partire dal 13 ottobre 2011, data della sua entrata in vigore, la materia delle misure di prevenzione risulta disciplinata dal D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il «*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*». Per una breve ma efficace panoramica sulla struttura del Codice Antimafia si veda R. ADORNO, L. CALÒ, *Il nuovo «codice antimafia» (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159)*, in *Foro it*., 2011, p. 326 ss. Per ulteriori approfondimenti "a caldo" si veda G. NICASTRO, *Le misure di prevenzione nel codice antimafia: il nuovo stenta a nascere e il vecchio a morire (d.lgs. 6.9.2011 n. 159: artt. 1-34, 66-81)*, in *Leg. Pen*., 2012; F. MENDITTO, *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. Pen*., 2012; B. ROMANO, *Il nuovo codice antimafia*, in S. FURFARO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 1 ss.; A. BALSAMO, *voce Codice antimafia*, in *Dig. Disc. pen.*, VIII agg., Torino, 2014. In generale, sulle misure di prevenzione previste dal Codice antimafia, G. INSOLERA, T. GUERINI, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Torino, 2019, p. 189 ss.

[223] Non può definirsi un vero e proprio "codice", difettando sia della completezza, sia del rigore e della coerenza interna «*impliciti nel modello ideale tipico di codice*». Cfr. G. FIANDACA, C. VISCONTI, *Il Codice delle leggi antimafia: risultati, omissioni, prospettive*, in *Leg. Pen.*, 2012, p. 181. Anche secondo A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 91, siamo lontani notevolmente da quel concetto di "sistema" su cui si dovrebbe radicare l'idea di codice.

una certa organicità[224] essendo il primo *corpus* normativo intervenuto in epoca moderna che persegue l'intento di sistematizzazione dell'esistente nel campo delle misure di prevenzione, rendendo più agevole accessibilità e conoscibilità della materia[225].

Ebbene, nonostante la contemporaneità di questa sorta di codificazione, la stessa è stata gradualmente superata. Ciò è vero in almeno due direzioni. Da un lato, le modifiche che hanno riguardato il Codice Antimafia hanno finito con lo snaturarne il significato: pur non essendosi mai realmente limitato ai soli reati afferenti al fenomeno mafioso[226], almeno in una fase iniziale il testo normativo in esame prendeva in considerazione fattispecie di rilevante allarme sociale[227]. Una prospettiva, questa, ben vista da una parte della dottrina che, preso atto dell'impossibilità di eliminare il sistema della prevenzione in quanto strumento beneamato dal legislatore, ha ritenuto «*ragionevole e di buon senso intraprendere la strada di ammetterle contenendole*»[228], limitando il sistema della prevenzione – intesa in senso stretto come *ante delictum* – ai casi in cui possa effettivamente avere un impatto dell'evitare il dispiegarsi di forme di criminalità gravi[229]. Al contrario, varie riforme nel corso del

[224] A dire il vero nel Piemonte "preunitario", una fondamentale tappa nella storia delle misure di polizia è segnata dall'entrata in vigore della legge di pubblica sicurezza n. 1339 del 26 febbraio 1852, meglio nota come "legge Galvagno". A riguardo, I. MEREU, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in M. CIACCI, V. GUALANDI (a cura di), *La costruzione della devianza sociale*, Bologna, 1977, p. 290. Secondo L. FILIPPI, *Il procedimento di prevenzione patrimoniale: le misure antimafia tra sicurezza pubblica e garanzie individuali*, Padova, 2002, p. 18, si tratta della prima legge organica in materia preventiva.

[225] Sebbene, secondo A. BALSAMO, *Codice antimafia*, Milano, 2011, p. 61, ebbe immediatamente provocato «*un vistoso aumento delle proposte di applicazione di misure di prevenzione*». Del resto, come evidenziato da F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 134, il D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 «*segna non solo uno sviluppo veramente significativo degli strumenti di prevenzione* ante delictum*, ma anche una svolta culturale, quanto meno nella cultura politica, rispetto a questa tipologia d'intervento*».

[226] Come ricorda A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 89, ben presto il legislatore ha provveduto all'estensione delle misure di prevenzione anche alla c.d. criminalità da stadio ed alla apprensione, attraverso i classici strumenti del sequestro e della confisca, anche dei beni della persona defunta.

[227] Pur criticando l'approccio normativo, A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 92 ritiene evidente e giustificata la funzione preventiva del D.A.Spo., che è quella della c.d. incapacitazione, che «*comporta l'allontanamento del soggetto dal bene giuridico che, in questo caso, si sospetta aver offeso, per cui non v'è dubbio che rivesta un importante ruolo proprio in rapporto alla violenza negli stadi*». Tuttavia, l'estensione dell'uso del sequestro e della confisca come misure di prevenzione per la delinquenza da stadio, come avvenuto col Codice Antimafia del 2011, rivela una distorsione tra il tipo di misure adottate e il loro scopo: il sequestro e la confisca, infatti, non sembrano avere alcuna reale funzione deterrente per questo tipo di criminalità.

[228] R. BARTOLI, *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime*, cit., p. 3, si interroga chiedendosi: «*come raggiungere un equilibrio riguardo a uno strumento che collocandosi oltre il limite dovrebbe essere relegato ai margini in quanto eccezionale e tuttavia conosce una notevolissima estensione, una regolarizzazione, addirittura avallata dalle stesse giurisdizioni di garanzia costituzionale*?».

[229] *Ibidem*. L'Autore, in particolare, ritiene che penso che le misure di prevenzione siano strumenti eccezionali che si giustificano proprio per la criminalità organizzata, mentre non dovrebbero trovare spazio al di fuori di queste forme di criminalità.

tempo[230] sono intervenute nel senso di ampliare il raggio di azione del "codice" ben oltre la gravità, provocando un tangibile avvicinamento delle fattispecie preventive alle corrispondenti fattispecie penali "comuni".

In secondo luogo, il legislatore odierno sembra avere varcato i confini dell'organicità del Codice Antimafia anche attraverso la più recente tendenza di non intervenire direttamente sul testo normativo, preferendo estendere le misure in esso contenute tramite il mero rinvio alle norme del Codice da parte delle nuove riforme legislative di volta in volta emanate. In alternativa, la strada percorsa dal moderno legislatore è quella di creare nuove forme di misure di prevenzione attraverso interventi legislativi *ad hoc*.

Tantoché è ormai invalsa nella prassi la qualificazione come misure di prevenzione "atipiche" per tutte quelle che non sono direttamente disciplinate all'interno del Codice Antimafia – anche laddove vi facciano un rinvio parziale – e che, spesso, presentano presupposti e modalità applicative specifici[231]. Questa collocazione *extra codicem* rende tali misure ancora più scivolose e inafferrabili, trattandosi di strumenti che vengono posti addirittura al di fuori del campo normativo delle misure di prevenzione "codicistiche" e, dunque, della relativa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

A ben vedere, questa tendenza ad ampliare il raggio d'azione delle misure preventive nell'ambito di riforme legislative prevalentemente orientate all'introduzione di nuove fattispecie di reato[232] sembra quasi beffarsi del dibattito sulla natura delle misure di prevenzione che da tempo affligge dottrina e giurisprudenza, nazionali e non.

Tale discussione, peraltro, non soltanto si interroga su questioni che toccano principi di grande rilevanza giuridica e sociale, bensì appare oggi particolarmente attuale.

---

[230] Si ricorda, in primo luogo, il Decreto-Legge del 18 febbraio 2015, n. 7 che, promosso dopo gli attentati di Parigi del gennaio dello stesso anno, mirava a potenziare i meccanismi contro il terrorismo internazionale. Le modifiche introdotte seguivano due linee principali: da un lato, l'ampliamento delle categorie di soggetti destinatari e, dall'altro, l'introduzione di misure temporanee specifiche per impedire l'espatrio dei *foreign fighters*. Sul tema, F. VIGANÒ, *Minaccia dei "lupi solitari" e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in R. KOSTORIS, F. VIGANÒ, (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, Torino, 2015, p. IX; M.F. CORTESI, *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 956.

[231] Tuttavia, vale la pena ricordare che tutte le misure di prevenzione personali applicate dal Questore rientrano nel *genus* dei provvedimenti amministrativi ed in quanto tali soggiacciono al principio di legalità, di cui corollari sono i principi di nominatività e tipicità degli atti amministrativi. Sarebbe, pertanto, più appropriato parlare in questi casi di misure extra-codice.

[232] Quanto al nuovo Governo si vedano E. ANTONUCCI, *417 anni di carcere. La sbornia giustizialista del governo Meloni*, in *Il Foglio*, 21 ottobre 2024; *Il disegno di legge sulla sicurezza è pieno di nuovi reati*, in *Il Post*, 25 settembre 2024.

Il riferimento è, in particolare, al *caso Cavallotti e riuniti vs Italia*[233] pendente innanzi alla Corte EDU, ove è messa sotto esame la confisca di prevenzione[234]. Pur trattandosi di una misura di prevenzione patrimoniale alcuni nodi in merito a natura e razionalità del sistema potrebbero essere, in tale occasione, sciolti. Ciò sebbene non siano mancate, già in precedenza, altre pronunce da parte della Corte EDU sul tema che, per quanto di rilievo, non sono state in grado di impattare in modo risolutivo sullo statuto garantistico della prevenzione nazionale. Ad ogni modo, l'esito della controversia, a prescindere da quale lato tenderà, avrà con molta probabilità dei riflessi su tutte le misure di prevenzione, essendo difficile supporre che la Corte di Strasburgo si limiti a una decisione interlocutoria, vista la risonanza avuta dal caso in ambito giuridico e non solo[235].

Pertanto, mentre dottrina e giurisprudenza si interrogano sulla possibilità di conciliare le misure preventive con le garanzie costituzionalmente e convenzionalmente previste – pur pervenendo, in molti casi, a soluzione opposte – il legislatore sembra aggirare questi nodi complessi[236], ampliando le possibilità di intervento preventivo senza una chiara presa di posizione sulla loro natura giuridica e sui limiti applicativi cui soggiacciono. In quest'ottica, e andando oltre alla critica di stampo più prettamente politico-legislativo, questa apparente sovrapposizione fra penale e non penale ingenera una certa confusione anche in capo a giuristi e interpreti, nella misura in cui mina le fondamenta delle tanto care categorie del diritto in sé considerato. In questo modo, la discrezionalità preventiva si estende in settori sempre più vasti, minando i confini stessi

---

[233] Si rinvia alla nota n. 168 nonché, in chiave provocatoria, ad A. BARBANO, *L'inganno*, cit., p. 1 ss.

[234] Sulla confisca di prevenzione la letteratura è sterminata. Si rinvia, fra i tanti, a S. FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e civil forfeiture,* Milano, 2022; A. COSTANTINI, *La confisca nel diritto della prevenzione: ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, Torino, 2022; M. DI LELLO FINUOLI, *La confisca ante delictum e il principio di proporzione*, Torino, 2021; A. MANGIONE, *La 'situazione spirituale' della confisca di prevenzione*, in *Riv. It. dir. e proc. pen*., 2017, pp. 614-636; L. FILIPPI, *La confisca di prevenzione: un'anomalia tutta italiana*, in *Dir. pen. proc*., 2005. Sui rapporti tra Strasburgo e confisca di prevenzione, si veda K. GAVRYSH, *Il principio di proporzionalità e la confisca di prevenzione nella prassi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo,* in *Cass. Pen.*, 2022, p. 3720; A.M. MAUGERI, P.P. DE ALBUQUERQUE, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello (Corte Cost. n. 24/2019)*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, p. 130; V. MANES., *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Dir. pen. cont.*, 2015; A. BALSAMO, *Diritto dell'UE e della CEDU e confisca di prevenzione*, in *Il libro dell'anno Treccani*, Roma, 2014; A.M. MAUGERI, *La confisca misura di prevenzione ha natura "oggettivamente sanzionatoria" e si applica il principio di irretroattività: una sentenza "storica"?*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.

[235] Si pensi, in un'ottica moderna, al fatto che le misure di prevenzione sono divenute anche tema discusso in una serie televisiva prodotta da Netflix.

[236] «*Parlare delle misure di prevenzione, oggi, significa parlare di una sorta di buco nero dell'ordinamento in cui, in un futuro più o meno prossimo, rischiano di essere risucchiati settori crescenti del diritto penale repressivo con i suoi principi fondamentali, garantistici o anche semplicemente caratterizzanti*». Cfr. F. PALAZZO, F. VIGANÒ, *Diritto penale – Una conversazione*, Bologna, 2018, p. 44.

del diritto penale e creando una zona grigia che sfida ogni tentativo di regolamentazione coerente.

Sul piano concreto, e limitando il campo di indagine alle misure di prevenzione personali, si può notare, in primo luogo, un'espansione del sistema della prevenzione che finisce per includere ipotesi che sarebbero state impensabili nel passato[237]. Il riferimento è, anzitutto, alla riforma del 2017 che ha ridisegnato il volto delle misure di prevenzione[238], intervenendo, tra l'altro, sulle categorie di soggetti passivi[239] e sul procedimento di prevenzione[240].

Con questa modifica, nel dettaglio, il legislatore ha ampliato la possibilità di applicare una delle principali misure di prevenzione personali – la sorveglianza speciale[241] – a indiziati di reiterate condotte di corruzione[242], ampliando il novero di soggetti da

[237] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018.

[238] I singoli aspetti verranno approfonditi nel capitolo II, dedicato allo studio analitico delle "vecchie e nuove" misure di prevenzione personali.

[239] In particolare, da questo momento le misure di prevenzione personali divengono applicabili anche agli indiziati dei seguenti delitti: a) assistenza agli associati (art. 418 c.p.); b) delitto consumato o tentato con finalità di terrorismo (art. 51, co. 3-*quater*, c.p.p.); c) truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* c.p.); d) associazione per delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata alla commissione di numerosi reati contro la pubblica amministrazione; e) atti persecutori" (art. 612-*bis* c.p.). Per un esame delle nuove categorie soggettive si veda M. FINESCHI, *Le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [l. 161 del 2017], Parte I, I soggetti destinatari*, in A. GIARDA, F. GIUNTA, G. VARRASO (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Padova, 2018, p. 299 ss.

[240] Per un'efficace panoramica delle modifiche introdotte con tale novella legislativa si rinvia a S. FINOCCHIARO, *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 2017; F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit.; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata (l. 17ottobre 2017, n. 161)*, Milano, 2017; M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza*, in *Studium iuris*, 2017, p. 1100 ss.; F.P. LASALVIA, *La riforma del Codice Antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Arch. pen.*, 2017, p. 863 ss.

[241] Per un'analisi delle modifiche introdotte a tale misura si veda D. GUIDI, *Le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [l. 161 del 2017], Parte II, Sorveglianza speciale*, in A. GIARDA, F. GIUNTA, G. VARRASO (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle*, cit., p. 317.

[242] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., nota 3, ricorda come, a fronte di note vicende di corruzione sistemica, la giurisprudenza è giunta a ricondurre i soggetti coinvolti alle categorie di pericolosità generica delineate dall'art. 1 del cod. antimafia, così da consentire, nei confronti di tali soggetti, l'applicazione della confisca di prevenzione ma adottando una soluzione che, in realtà, autorizza anche la sottoposizione alla sorveglianza speciale. Ne è derivato un vivace dibattito parlamentare, al termine del quale il legislatore ha deciso di intervenire con la legge n. 161/2017 introducendo una specifica categoria di pericolosità qualificata (art. 4, lett. i-*bis*, D.lgs. n. 159/2011) ma precisando la necessità che gli indizi attengano ad attività illecita posta in essere in una dimensione associativa. In merito all'estensione delle misure di prevenzione alla corruzione si esprime amaramente C. VISCONTI, *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 145 ss.: «*la risposta delle agenzie populiste è immediata: a tamburo battente, si diffonde impetuosa l'idea assertivamente inedita che mafia e corruzione sarebbero ormai diventate gemelle inseparabili e quindi la seconda va colpita dalla repressione giudiziaria come la prima*». Sul tema anche, S. SEMINARA, *Corruzione e anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1125 ss.

considerarsi "pericolosi" per la società. Del pari[243], è con la riforma del 2017 che si estende anche il campo oggettivo delle misure di prevenzione: a rilevare non sono più soltanto gli atti preparatori obiettivamente rilevanti, bensì anche gli *atti esecutivi*, purché diretti al compimento di una serie di condotte dallo spirito evidentemente penalistico[244].

Ancora più di recente, altro caso emblematico di questa silente espansione delle misure di prevenzione è rappresentato dal D.L. n. 162/2022, attraverso cui si introduce(va) il reato di invasione di terreni o edifici allo scopo di organizzare raduni, di oltre 50 persone, pericolosi per l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica o la salute pubblica[245]. In origine[246], il decreto prevedeva – all'art. 5, co. 2 – la possibilità di applicabile agli stessi soggetti le misure di prevenzione previste dal Codice Antimafia, consentendo, con una tecnica legislativa opinabile, un'ulteriore estensione delle misure di prevenzione "tipiche".

Si veniva a creare, in effetti, una forma estrema di tutela anticipata[247] che, pur non rispondendo a concrete minacce di pericolo per la sicurezza collettiva, si presentava in forte attrito con le libertà di riunione e di manifestazione del pensiero costituzionalmente garantite. Fortunatamente, in sede di conversione tale inciso è stato eliminato, anche grazie alle forte critiche mosse prontamente, sul punto, dalla dottrina penalistica[248] e non solo[249].

---

[243] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1026, si interroga sul «*se si possano veramente desumere esigenze preventive da illeciti che l'ordinamento rinuncia a punire in assenza di una specifica istanza da parte della persona offesa*». A titolo di esempio, l'Autore richiama l'ingresso, tra le categorie di pericolosità qualificata, degli indiziati di atti persecutori, reato per il quale è già previsto uno specifico sistema preventivo che prescinde dalla presentazione di una querela.

[244] Diretti: a) a sovvertire l'ordinamento dello Stato con la commissione dei reati specificamente indicati; b) alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale; c) a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegua le finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* c.p.; d) alla ricostituzione del partito fascista.

[245] Per un'analisi della fattispecie si vedano E. CONTIERI, F. FORTE, *La nuova fattispecie delittuosa di invasione di terreni o edifici per raduni "pericolosi": un'analisi critica*, in *Quest. Giust.*, 2022; C. RUGA RIVA, *Indietro (quasi) tutta. Sulla nuova fattispecie di invasione di terreni o edifici altrui pericolosa per la salute o incolumità pubblica*, in *Sist. Pen.*, 2023; S. IACHELLI, *Il nuovo reato di invasione di terreni o edifici altrui pericolosa per la salute o incolumità pubblica*, in *Cammino Diritto*, 2023. Sul D.L. 162/2022 si vedano M. PASSIONE, *A proposito del d.l. 162/2022: rilievi costituzionali e proposte di modifica, con particolare riferimento alla disciplina in materia di 4-bis o.p.*, in *Sist. Pen.,* 2022; L. SIRACUSA, *Il decreto-legge n. 162/2022 e la riforma del regime ostativo di cui all'art. 4 bis ord. penit.*, in *disCrimen*, 2022.

[246] Come ricorda M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 4 ss., l'ipotesi era nata come art. 434-*bis* c.p. e risultava «*una agghiacciante quanto indeterminata limitazione quantomeno del diritto costituzionale di riunione*» con pene gravi e sproporzionate oltre all'incremento del catalogo delle ipotesi di pericolosità qualificata ai fini dell'applicazione di misure personali e patrimoniali di prevenzione.

[247] Così M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 4 ss.

[248] Fra cui S. FIORE, *Rave party. Lo stigma sulla controcultura giovanile,* in *Dir. pen. e proc.*, 2023, pp. 233-242; E. GRENCI*, Rei di "rave",* in *Diritto di difesa*, 2022.

[249] Si veda, ad esempio, Amnesty International: https://www.amnesty.it/decreto-legge-rave-rischio-di-interpretazione-discrezionale-chiediamo-labrogazione-dellarticolo-5/.

Ad ogni modo, l'insuccesso di questo tentativo non ha arrestato il progetto del legislatore di dilatare l'ambito applicativo delle misure di prevenzione. Ciò è avvenuto, sempre di recente, con il c.d. Decreto Caivano[250], convertito, con modificazioni, nella L. n. 159/2023. Trattasi di un intervento normativo a carattere fortemente repressivo[251] che si prefigge di "combattere" il fenomeno della delinquenza minorile[252], nonostante manchi, in tale settore, una reale situazione di allarme[253] e si prenda spunto, infatti, da un singolo caso concreto[254].

Sotto il profilo della prevenzione, il Decreto Caivano[255] ha fatto ampio uso dei relativi strumenti[256] seguendo due linee direttrici: da un lato, ha potenziato le misure di prevenzione già esistenti utilizzandole per contrastare la violenza minorile[257] e ampliando i poteri del questore; dall'altro, ha previsto nuove forme di controllo per i minorenni

---

[250] Per una lettura sistematica delle disposizioni del Decreto Caivano, si veda G. PANEBIANCO, *Sicurezza, criminalità minorile e urgenza a fronte del c.d. decreto "Caivano"*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1554.

[251] Sul fronte penalistico, le novità introdotte dal D.L. n. 123/2023, convertito, con modificazioni, in L. 13 novembre 2023, n. 159 sono numerose, riguardando una serie di misure a contenuto sia preventivo che sanzionatorio. Per un quadro completo si veda S. BERNARDI, *Convertito in legge il d.l. "Caivano" in tema di contrasto al disagio e alla criminalità minorili: una panoramica dei numerosi profili d'interesse per il penalista*, in *Sist. Pen.*, 2023.

[252] Quello a cui assistiamo con tale testo legislativo è la pretesa dello Stato di risolvere problemi di emarginazione sociale utilizzando lo strumento del diritto penale, per creare una differenza fra "noi" – i bravi cittadini, i bravi ragazzi – e "loro" – i minori delinquenti. A riguardo, secondo G. FIANDACA, *Populismo politico*, cit., p. 9, «*non è tuttavia da escludere, per altro verso, che all'essenza profonda della giustizia punitiva, al suo Dna appartenga una sorta di meccanismo sotterraneo di psicologia collettiva, tale per cui la punizione si caricherebbe sempre in qualche misura di una irriducibile valenza – per così dire – 'polemologica' in termini di discrimine tra amici e nemici della comunità sociale*». Del resto, non è nemmeno scontato osservare come il testo legislativo in esame, pur occupandosi, asseritamente, della "delinquenza minorile", finisca per introdurre disposizioni di ampia portata che si riflettono sulla generalità dei consociati (come nel caso delle modifiche relativa all'avviso orale).

[253] Dalle indagini svolte dal Ministero (Criminalità minorile in Italia - Report 2010-2022 redatto dal Dipartimento della Pubblica sicurezza - https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-11/criminalita_minorile.pdf) emerge che il rapporto tra le incidenze relative alle differenti categorie di reato è rimasto sostanzialmente costante nel corso del 2010 e 2022 e, dunque, in un *range* di più di 10 anni. Inoltre, non vi sarebbe una reale situazione di allarme rispetto alle forme di delinquenza giovanile più grave: i reati maggiormente commessi dai minorenni restano quelli contro il patrimonio.

[254] Sull'utilizzo del diritto penale quale strumento per generare consenso in prospettiva elettorale si veda G. INSOLERA, *Consenso sociale e diritto penale*, in *disCrimen*, 2019.

[255] Tale profilo verrà approfondito nel capitolo II.

[256] Secondo F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano": le misure di prevenzione per il minorenne "pericoloso"*, in *Federalismi*, 2024, p. 97, il decreto contribuisce a delineare una nuova figura di "minore pericoloso", sinora estranea al D.lgs. 159/2011 e, più in generale, al sistema delle misure di prevenzione personali. Secondo l'Autore: «*si tratta di una importante novità per il nostro ordinamento che, in realtà, segna un vero e proprio "ritorno al passato"*».

[257] Si prevede, in particolare, la possibilità di applicare anche al soggetto minorenne la misura di prevenzione personale dell'avviso orale di cui all'art. 3 cod. antimafia, nonché della procedura di ammonimento del questore disciplinata dall'art. 8 co. 1 e 2 del D.L. 23 febbraio 2009, n. 11, conv., con modif. in L. 23 aprile 2009, n. 38.

condannati, anche in via non definitiva, per reati contro la persona, il patrimonio o legati a stupefacenti[258].

Rispetto a questo profilo, le misure che destano maggiore preoccupazione sono quelle relative al divieto di utilizzo di piattaforme e servizi telematici, oltre alla proibizione di possedere dispositivi di comunicazione come cellulari. Trattasi di misure che, com'è stato sottolineato[259], richiamano almeno tre profili tipici della prevenzione: l'uso di tali misure come *laboratorio sperimentale di afflizioni*[260], capace di limitare le possibilità concesse dalle nuove tecnologie; la capacità della prevenzione di generare stigma, specialmente in un contesto giovanile; la prontezza della risposta istituzionale, influenzata dalle dinamiche di contrazione del tempo presente che riducono le riflessioni ponderate e incoraggiano reazioni rapide.

Non meno problemi, come si avrà modo di approfondire, sollevano gli altri strumenti della prevenzione, come il neo-nominato "D.A.S.P.O. giovanile" che, tra l'altro, rende applicabile ai minori il divieto di accesso a scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico in caso di denuncia o condanna anche non definitiva, intervenuta nei tre anni precedenti, per uno qualsiasi dei delitti[261] di cui all'art. 73 d.P.R. 309/90. Lo scopo che sembra aver mosso in legislatore, dunque, pare più repressivo che rieducativo, contrariamente a quella consolidata giurisprudenza[262] e normativa, nazionale e sovranazionale, che governa il diritto minorile in chiave garantista e risocializzante[263].

---

[258] In base al nuovo comma 6-*bis*, il destinatario di un avviso orale – sia maggiorenne che minorenne – che sia stato condannato, anche solo in via non definitiva, per reati contro la persona, il patrimonio, armi o sostanze stupefacenti, può essere soggetto, per un massimo di due anni, al divieto di utilizzare, in tutto o in parte, specifiche piattaforme o servizi informatici e telematici, così come di possedere o utilizzare telefoni cellulari o altri dispositivi di comunicazione. Questa restrizione viene applicata quando l'uso di tali strumenti ha contribuito alle condotte che hanno portato alla misura di prevenzione, con modalità che rispettano le esigenze di salute, famiglia, lavoro o studio dell'interessato. Inoltre, la violazione di tale divieto rientra tra i presupposti del reato previsto all'art. 76 co. 2 cod. antimafia. Cfr. S. BERNARDI, *Convertito in legge il d.l. "Caivano"*, cit., p. 3 ss.

[259] M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 5 ss.

[260] *Ibidem*.

[261] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 104, evidenzia come, secondo l'attuale tenore dell'art. 13 D.L. 14/2017, il questore può disporre il divieto di accesso nei confronti del minore che abbia riportato una singola denuncia per una qualsiasi delle condotte di cui all'art. 73 d.P.R. 309/90 (magari per un fatto di lieve entità) tenuta, ad esempio, all'interno della scuola dallo stesso frequentata.

[262] Tutto, infatti, sembra muoversi in direzione opposta a quanto gradualmente intagliato dalla Corte Costituzionale per tutelare i bisogni di queste personalità ancora *in fieri*. È stata la Corte Costituzionale a delineare il volto di un sistema di giustizia minorile costituzionalmente orientato e a tentare di rendere tali precetti effettivamente operativi, esortando il legislatore in numerose occasioni. Cfr. S. LARIZZA, *Il diritto penale dei minori: evoluzione e rischi di involuzione*, Padova, 2005, p. 52 ss.

[263] La cornice costituzionale della giustizia penale minorile, improntata alla figura del minore come soggetto bisognoso di protezione, anche *dal* processo.

Anche nel caso della violenza di genere, la recente normativa[264] ha fatto ampio uso delle misure di prevenzione, spesso in chiave simbolica. Tra le varie previsioni[265], particolarmente contestato è l'aumento della durata minima della sorveglianza speciale per i sospettati di atti persecutori, triplicata in assenza di consenso all'uso del braccialetto elettronico. Del pari, si contesta[266] il richiamo indiscriminato che viene fatto agli indiziati del reato di cui all'art. 609 *bis* c.p. nella misura in cui ciò consente l'applicazione della misura di prevenzione anche a coloro che siano sospettati di delitti di scarso impatto sulla sfera della libertà sessuale della persona offesa, considerando il vivo dibattito[267] in ordine al concetto di "atto sessuale" e che, nel rinvio, rientra anche la fattispecie attenuata prevista dalla stessa norma, venendo astrattamente meno alla valutazione di minor gravità compiuta a monte dal legislatore.

Invero, si tratta di misure che hanno già sollevato interrogativi sia in ordine alla loro costituzionalità che in relazione all'efficacia di strumenti di stampo restrittivo nel contrastare un fenomeno che, nonostante i molteplici interventi di questo tipo susseguitesi negli ultimi anni[268], non mostra segni di riduzione[269]. Trattasi, infatti, di un settore che già in precedenza era stato colpito da un uso massiccio della prevenzione attraverso l'estensione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di dimora nonché per mezzo delle c.d. misure pre-cautelari[270].

Ulteriore *trend* presente nei più recenti interventi legislativi è quello che pone sullo stesso piano diritto penale e misure di prevenzione di modo che all'eventuale fallimento del primo – imbrogliato dai suoi orpelli garantistici – possa sopperire il secondo. È il caso

---

[264] Anch'essa verrà analizzata, sotto il profilo della prevenzione, nel capitolo II.

[265] Da ultimo, il riferimento è alla L. del 24 novembre 2023, n. 168.

[266] Si veda la predisposizione di una prima questione di legittimità costituzionale redatta da Fabrizio Costarella e Cosimo Palumbo, responsabili dell'Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione UCPI, del 21 febbraio 2024, consultabile al sito www.camerepenali.it. Si veda altresì: *E continuano a chiamarlo codice antimafia. Brevi riflessioni sulla L. 24.11.2023, n. 168 recante disposizioni per il contrasto sulla violenza delle donne*, a cura di Luigi Petrillo, Osservatorio misure di prevenzione e patrimoniali UCPI, 4 marzo 2024, sempre in www.camerepenali.it.

[267] Si vedano, a riguardo, A. RICCIO, *L'evanescente nozione di atto sessuale*, in *disCrimen*, 2022; A. MARTIN, *La tipicità alla prova delle migliori intenzioni: l'incerta nozione di atto sessuale*, in *Leg. Pen.*, 2022.

[268] M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 7 ss., ricorda, con riferimento alla violenza di genere, che quello del 2023 è il terzo provvedimento nell'arco degli ultimi 15 anni di potenziamento di tutti i dispositivi di prevenzione, dopo le riforme del 2009 e del 2013.

[269] *Ibidem*. Ciò, secondo l'Autore, dovrebbe indurre ad «*una riflessione maggiormente approfondita sull'entità del 'fenomeno', sulla sua eventuale radicalizzazione, sulla individuazione delle cause maggiormente ricorrenti, sulla reale efficacia delle limitazioni nel tempo individuate*».

[270] Per un'analisi analitica di tali misure si veda P. TONINI, C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2023, p. 543 ss.

del c.d. nuovo Pacchetto Sicurezza[271] che, all'art. 5, interviene sulle condizioni per la concessione dei benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata escludendovi parenti o affini entro il quarto grado di soggetti destinatari di misure di prevenzione o sottoposti al relativo procedimento o a processo penale (con buona pace della presunzione di innocenza). Il punto risulta particolarmente delicato sia in quanto processo penale e procedimento di prevenzione vengono posti sullo stesso piano sia per l'afflittività delle conseguenze che possono derivare dal mero avvio dell'*iter* di applicazione di una misura preventiva. Vieppiù, che il successivo art. 13 estende ulteriormente l'ambito di applicazione del c.d. D.A.Spo. Urbano[272], con conseguente ampliamento dei poteri del questore. Inoltre, viene introdotta l'osservanza del divieto di accesso – disposto in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree e nelle pertinenze dei trasporti pubblici – quale ulteriore condizione al rispetto della quale può essere subordinata la concessione della sospensione condizionale della pena.

Questa sovrapposizione tra diritto penale e misure di prevenzione solleva una serie di problematiche che non riguardano soltanto l'evidente compressione delle garanzie processuali e sostanziali, ma anche il rischio che lo stesso comportamento venga conteggiato più volte, aprendo la strada a una sorta di *fine punizione mai*.

Il pericolo, in sostanza, è che la stessa condotta venga sanzionata non solo ripetutamente ma anche entro archi temporali dilatati, trovando le misure di prevenzione eventuale applicazione dopo che un soggetto abbia subito un procedimento penale, a prescindere dall'esito assolutorio o di condanna. Il risultato è una situazione in cui le libertà individuali del soggetto appaiono seriamente compromesse, dando vita a un sistema che accumula su uno stesso individuo più sanzioni e restrizioni, creando una risposta punitiva che si autoalimenta. Questa *sovrapposizione afflittiva*, seguita strenuamente dal legislatore moderno, potrebbe generare una spirale repressiva che non si esaurisce mai realmente, intrappolando l'individuo in un sistema di controlli e limitazioni pressoché permanenti.

Vieppiù, che interventi legislativi di tal fatta hanno avuto un effetto dirompente anche nello spronare all'uso delle misure di prevenzione già esistenti per contrastare

[271] Il riferimento è al D.d.l. n. S. 1236 recante «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*».

[272] In particolare, viene esteso anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, co. 1.

fenomeni relativamente moderni. In particolare, è stata segnalata[273] la tendenza ad utilizzare il foglio di via nei confronti degli attivisti ambientali che, secondo alcuni[274], richiama l'antica vocazione del sistema preventivo nel limitare il dissenso e regolare le opinioni non conformi a quelle della maggioranza. È verosimile, infatti, che lo scopo nell'utilizzo di questi mezzi sia rispondere alle attuali pressioni sociopolitiche e mediatiche che mirano a contrastare le manifestazioni contro i cambiamenti climatici e altri temi ecologici, trattando i movimenti di protesta come potenziali minacce all'ordine pubblico.

Queste "nuove" misure di prevenzione personali, pertanto, riflettono un processo in continua espansione che pare aver ormai oltrepassato non soltanto i confini tradizionali del diritto penale ma anche quelli della prevenzione classica. Una tale tendenza, nel lungo termine, rischia di trasformare il sistema sanzionatorio italiano in un complesso apparato di controllo preventivo, privo delle garanzie di fondo che dovrebbero accompagnare ogni intervento limitativo della libertà in un contesto per di più recettivo alle crescenti pressioni populiste e mediatiche.

6. *Un possibile rimedio:* «non li spostate, ce simm' affezionati»[275].

È innegabile, per quanto osservato, che le misure di prevenzione continuino a rappresentare una questione centrale del panorama giuridico italiano, che si infila negli anfratti della storia passata, contemporanea e di oggi stesso. La complessità e la frammentarietà di questi strumenti, specialmente nella loro applicazione *ante delictum*, sono emerse come aspetti critici della loro stessa evoluzione, segnata dal susseguirsi di interventi legislativi – spesso reattivi rispetto a situazioni di emergenza – che ci restituiscono un apparato normativo privo di unitarietà e coerenza.

Quid facere, allora?

---

[273] Lo riporta, ad esempio, Amnesty: https://www.amnesty.it/fogli-di-via-strumento-di-prevenzione-o-di-repressione/.

[274] M. FATTORE, *Il sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 7 ss.

[275] Il titolo riprende provocatoriamente quanto affermato da T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014, p. 49, secondo cui: *«noi le cose le facciamo con estrema ponderazione, soprattutto quando si tratta di liberarci delle più terribili vergogne che ci affliggono. A queste siamo stranamente affezionati e ci pare che a perderle ci rimettiamo qualcosa. Del resto vi ricordo che la grande saggezza ironica dei napoletani indusse una mano felice […] ad apportare un cartello su un enorme mucchio di rifiuti in una delle piazze centrali di Napoli che diceva "non li spostate, ce simm' affezionati". Per dire: i rifiuti ormai ci contrassegnano a tal punto che non ce li dovete tirare via, potremmo non essere più quello che siamo. Capito? E un po' il meccanismo si riproduce per tutte le brutture che ci affliggono e delle quali forse potremmo con minimo sforzo liberarci».*

Com'è stato osservato[276], alla base dovrebbe esservi un ripensamento radicale: «*l'elaborazione di un costituzionalismo rinnovato che sappia porre limiti al nuovo autoritarismo espresso da questi istituti*»[277]. Questa sfida, però, si ritiene debba vincersi sul piano della concretezza, prendendo atto che l'abolizione delle misure di prevenzione[278], per quanto ineccepibile sul piano dei principi, si scontra con un legislatore che non riesce e non ha alcuna intenzione di rinunciarvi [279], rendendo la soluzione abolizionista difficilmente praticabile[280]. Per questo, si condivide la tesi secondo cui per arginare il fenomeno della prevenzione, specie nella sua veste moderna, sia imperioso sollevare delle paratie di garantismo che cerchino di ristrutturare quelle barriere oltre le quali la prevenzione ha sempre vissuto. Buona parte della dottrina[281], invero, ha evidenziato la necessità di rimeditare profondamente le misure di prevenzione, creando uno statuto giuridico che ne chiarisca i limiti e l'ambito applicativo.

Nel tentativo di accogliere, senza pretese, questa sfida, l'elaborazione di una *teoria generale delle misure di prevenzione* emerge come un possibile rimedio per rispondere alla richiesta di organicità e coerenza. L'idea nasce sul modello della teoria generale del reato che ha contributo a sistematizzare e circoscrivere i confini della responsabilità penale[282]. Allo stesso modo, si vogliono gettare le basi per sviluppare una teoria generale della prevenzione al fine di stabilire criteri più coerenti che permettano di distinguere con chiarezza le misure preventive dalle pene tradizionali, definendone limiti e condizioni di utilizzo.

---

[276] R. BARTOLI, *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime*, cit., p. 3 ss.

[277] *Ibidem*.

[278] Rilanciate più di recente da D. PETRINI, *Le misure di prevenzioni personali: espansioni e mutazioni*, in *Dir. pen. proc*, 2019, p. 1531; F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *disCrimen*, 2019, pp. 28-29, prospetta, invece, la riduzione della prevenzione «*alla pura prevenzione economica*», mediante «*l'amputazione della prevenzione personale dal controllo sociale*».

[279] Non c'è certo da attendersi un'inversione di rotta. Cfr. F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 150.

[280] M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 442.

[281] Illuminanti e concrete, sul punto, le parole di F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 20: «*nonostante che la ripetizione martellante di quelle formule "indiziato", "indiziati" e "si debba ritenere" ci appaia quasi spudorata nel rivelare la vera e ormai consolidata natura della prevenzione* ante delictum*, non desistiamo dal credere alla necessità di un ripensamento radicale del sistema. Tutt'altra dovrebbe infatti essere la base su cui poggiare un sistema preventivo più accettabile dal punto di vista costituzionale. E cioè quella della pericolosità soggettiva come pilastro fondante della misura di prevenzione: una pericolosità certo rimessa all'accertamento in concreto del giudice, ma "indiziata" da elementi fattuali legislativamente determinati e non già "indizianti" i più svariati reati pregressi di cui non si abbia piena la prova*».

[282] Pur con l'ovvia differenza per cui la teoria generale del reato vanta una elaborazione giuridica enormemente vasta.

In effetti, com'è stato osservato[283], non esiste una prevenzione *ante delictum* «*fatta a sistema*», stante l'assenza di una legge organica che disciplini, una volta per tutte, forma e sostanza delle misure preventive. Queste, infatti, pur ideate per essere uno strumento eccezionale, si sono evolute come parte integrante delle politiche di sicurezza e criminali, senza una regolamentazione unitaria e inserendosi, freequentemente, fra le righe di interventi normativi a carattere penale. Questo quadro disorganico è particolarmente evidente nella costante espansione delle categorie di soggetti ritenuti pericolosi e nell'ideazione di nuove misure originali quanto afflittive[284]. Insomma, la mancanza di una cornice giuridica chiara ha creato un sistema basato su interpretazioni variabili, che risponde in maniera sempre più emotiva alle pressioni sociali, perdendo la propria fisionomia preventiva in favore di quella repressiva.

Ciò si pone in palese contrasto con il principio di legalità nella misura in cui è «*l'idea di Stato di diritto (o di prééminence du droit, sempre nel lessico dei giudici di Strasburgo) ad imporre che qualsiasi provvedimento limitativo di determinati diritti fondamentali – libertà personale, ma anche proprietà privata e libertà di movimento –, indipendentemente dalla dimensione teleologica, abbia una sufficiente base legale al momento (non dell'azione dell'individuo bensì) della sua applicazione*»[285]. Nel caso della prevenzione, invece, la mancanza di una definizione unitaria e scientificamente valida[286] è diretto precipitato dell'incertezza politico-criminale che storicamente contrassegna l'intera categoria della prevenzione *extra delictum*[287]. Per questo, è anzitutto doveroso ricostruire e ricercare una base legale solida[288] per le misure di prevenzione, tipiche e atipiche, per riconoscerne con un certo grado di certezza la funzione autenticamente preventiva[289].

Prendendo atto di questa assenza di confini legislativi (e della mancanza di volontà di porli[290]), la costruzione di una teoria generale potrebbe rappresentare una soluzione interessante per ricondurre le misure preventive entro una cornice più solida che attribuisca loro maggiore trasparenza e chiarezza. Difatti, per garantire quantomeno il

---

[283] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., nota 2.

[284] Come avvenuto, come si è visto e si vedrà meglio nel Capitolo II, nel caso del Decreto Caivano.

[285] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1021.

[286] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 400 ss.

[287] *Ibidem*.

[288] *Ibidem*

[289] Secondo D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, p. 308, infatti, le stesse esigenze della prevenzione non sono descritte in un elenco tassativo (materia cautelare) ma individuate di volta in volta.

[290] Circostanza, questa, che ha influenzato anche il Costituente.

rispetto del principio di legalità è impellente che l'area di illiceità della prevenzione sia non solo prevista dalla legge ma anche dalla stessa predeterminata[291].

Quest'approccio ambisce a dare forma a un sistema preventivo che non sia solo uno strumento di intervento rapido, capace di rispondere a una domanda sociale pressante, ma che sia anche in linea con i principi costituzionali e con le garanzie fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per giungere ad un così alto obiettivo, senza passare per la strada dell'abolizione, ci si prefigge di analizzare, in chiave analitica, le misure di prevenzione ad oggi esistenti, pur limitando il campo di indagine a quelle personali. Lo scopo vuole essere quello di per ricercare elementi comuni in grado di delineare un "tipo preventivo"[292], riportando a sistema soprattutto le misure di prevenzione c.d. atipiche, sparse in numerosi testi legislativi di recente emanazione. Si auspica che un tale approccio possa contribuire all'individuazione di una clausola di auto-limitazione[293] che vincoli il legislatore e impedisca un uso illimitato delle misure preventive.

Attenta dottrina, infatti, ha messo in luce la vaghezza delle categorie normative concernenti la prevenzione[294], ritenendo necessario ridisegnarne i limiti di intervento quanto a destinatari, contenuto e disciplina, oltre a meglio ridefinire il rapporto fra procedimento di prevenzione e processo penale[295]. L'assenza di criteri oggettivi volti a definire destinatari e presupposti delle misure porta, infatti, ad una discrezionalità incontrollata, alimentando forme di prevenzione che risultano difficilmente distinguibili dalla repressione penale. Pertanto, uno degli obiettivi della teoria generale sarebbe l'adozione di una definizione più precisa di prevenzione, al fine di evitare che misure come la sorveglianza speciale si trasformino in forme di punizione in via anticipata. Si ritiene,

---

[291] Anche perché «*qui la posta in gioco sottostante alle questioni di legalità è ben più grossa, poiché si sta profilando un tacito ma consistente spostamento dell'asse del sistema penale complessivo a favore della prevenzione* ante delictum *con conseguente alterazione dei principi sostanziali e processuali vigenti in materia di responsabilità penale*». Cfr. F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 20.

[292] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 400 ss., ritiene rappresenti un obiettivo fondamentale sia per il legislatore che voglia dare alla materia una fisionomia finalmente chiara, sia per l'interprete interessato a rintracciare significati non ambigui.

[293] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1021, che sottolinea l'esigenza di auto-limitazione dell'ordinamento nell'ambito delle strategie preventive che vale per lo stesso legislatore.

[294] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014, p. 1 ss., sottolinea, a riguardo, come passando all'area della prevenzione improvvisamente ci si trovi un'atmosfera di grande rilassatezza dove tutte le categorie del diritto penale si trascolorano, scompaiono, si disperdono in funzione del fatto che non si tratta di mettere in prigione nessuno.

[295] Sul tema, G. TESSITORE, *Spunti di riflessione sui rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Foro it.*, 1984, p. 254; M. CASSANO, *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, cit., p. 173 ss.; L. MARAFIOTI, *Sinergie fra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016.

infatti, che uno studio analitico delle singole misure e la successiva "messa a sistema" possa consentire di meglio ridefinire i confini della prevenzione come risposta a comportamenti che siano realmente pericolosi[296], eliminando ogni logica di anticipazione penale o di stigmatizzazione del sospetto.

L'elaborazione di alcune basi per lo sviluppo di una teoria generale delle misure di prevenzione non è soltanto una soluzione tecnica, ma rappresenta un passo indispensabile verso la legittimazione di tali strumenti, perlomeno nell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale. Tale teoria, infatti, potrebbe consentire di definire i limiti applicativi delle misure preventive – distanziandole dall'area del diritto penale tradizionale – e di garantire il rispetto del principio di legalità e di determinatezza, assicurando che ogni misura si inserisca in un quadro normativo chiaro e risponda ad una finalità di tutela sociale effettiva. In sintesi, la creazione di una teoria generale delle misure di prevenzione potrebbe costituire un passo decisivo per un uso giuridicamente equilibrato e costituzionalmente orientato di uno strumento che, come oggi ideato e applicato, mostra preoccupanti inclinazioni repressive.

[296] Insomma, si tratta di comprendere «*se tali misure siano effettivamente volte, tra teoria e prassi, ad arginare in chiave proattiva la pericolosità sociale di un soggetto, di cui il vissuto criminale è assunto come sintomo, ovvero se esse implichino piuttosto l'inflizione di una sofferenza "reattiva" rispetto alle precedenti condotte illecite, con un'eventuale funzione di prevenzione affidata proprio a tale contenuto necessariamente afflittivo, conformemente ai tradizionali schemi punitivi*». Cfr. F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1024.

Capitolo II

Studio analitico delle misure di prevenzione personali fra vecchi e nuovi paradigmi

Sezione I

Le misure di prevenzione personali tipiche

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le misure di prevenzione personali "tipiche". – 3. L'avviso orale. – 4. Rimpatrio con foglio di via obbligatorio. – 5. Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza semplice e qualificata. – 6. Presupposti di applicazione. Le fattispecie di pericolosità: «*l'esclusione del lebbroso e l'inclusione dell'appestato*». – 7. (*Segue*) Presupposti di applicazione: la pericolosità per la sicurezza pubblica. – 8. Riflessi personali delle misure di prevenzione patrimoniali (cenni).

1. *Premessa.*

L'esame delle misure di prevenzione personali richiede una riflessione preliminare che inquadri il fenomeno nella sua complessità e nelle sue tensioni intrinseche attraverso un approccio più analitico che critico. Come anticipato[1], dal punto di vista dottrinale, le misure di prevenzione personali rappresentano un terreno di acceso dibattito: alcuni autori [2] propongono soluzioni radicali come l'abolizione del sistema, ritenuto sproporzionato e non necessario; altri, più cauti, suggeriscono un compromesso basato sul contenimento del rischio entro argini garantistici di matrice penale[3]; infine, una parte della dottrina si mostra più aperta[4], auspicando una lettura tassativizzante e un maggiore raccordo con i principi costituzionali e convenzionali.

---

[1] Si rinvia in tal senso al Capitolo I.

[2] F. BRICOLA, *Forme di tutela «*ante-delictum*»*, cit., p. 35 evidenzia lucidamente che «*sembra che tutto il congegno delle misure di prevenzione sia fatto per trasformare una sfuggente asocialità in reato, ovvero per trasformare il sospetto in prova effettiva sia pure di reati diversi da quelli sospettati*». Nella stessa direzione S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 75 ss.; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 169.

[3] Tra gli altri M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 442; F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2012, p. 1357.

[4] Così F. MENDITTO, *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, p. 19 ss.; R. MAGI, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 490 ss.

Tuttavia, questa pluralità di opinioni riporta in superfice una tensione di fondo: sebbene la legittimità delle misure di prevenzione sia stata riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale, ciò non implica automaticamente che ne siano chiari i criteri di applicazione, i contenuti e i limiti operativi. Per questo, prima di trarre delle conclusioni che possano essere utili nell'eventuale costruzione di quella che in precedenza è stata definita come *teoria generale delle misure di prevenzione*[5], si ritiene funzionale passare per uno studio analitico delle singole misure di prevenzione personali in modo da farne emergere i profili di comunanza e differenziazione. Si ritiene, infatti, che un'analisi approfondita possa consentire di individuare, nel successivo capitolo, quei tratti comuni che costituiscono l'essenza del sistema preventivo, in modo da elaborare una base concettuale condivisa. Identificare questi elementi comuni, dalla natura ai presupposti di applicazione, è un passo necessario per dare sistematicità a una materia che, allo stato attuale, appare frammentaria e dispersiva. Parallelamente, l'esame delle differenze operative e contenutistiche tra le varie misure può far emergere eventuali incoerenze normative o applicative, evidenziando la necessità di interventi legislativi di razionalizzazione.

In aggiunta, mettere in luce comunanze e differenze delle singole misure si potrebbe inserire anche nel dibattitto relativo al rapporto tra le misure di prevenzione e altri istituti giuridici, come misure di sicurezza e pene. Questa comparazione consente di delineare più nitidamente i confini del sistema preventivo, evitando sovrapposizioni o duplicazioni che potrebbero compromettere la certezza del diritto. Inoltre, lo studio analitico offre una chiave interpretativa per verificare se le misure di prevenzione siano effettivamente in grado di adattarsi alle esigenze emergenti – come la lotta alla criminalità organizzata o la prevenzione delle "nuove" forme di devianza sociale – come auspicato dal legislatore.

Nel compimento di questa analisi si è ritenuto opportuno scindere fra misure di prevenzione c.d. tipiche e misure di prevenzione c.d. atipiche. Com'è noto, le prime[6] sono quelle misure contenute nel Codice Antimafia, presentate come strumenti di controllo strutturati e organici per rispondere a specifiche esigenze di sicurezza asseritamente legate

[5] Si rinvia nuovamente al Capitolo I.

[6] Per una panoramica generale, di recente, si veda G. MACRINA, *Misure di prevenzione. Profili di diritto sostanziale e processuale*, Pisa, 2021.

a fenomeni di elevata pericolosità sociale, quali la criminalità organizzata[7]. Sotto un altro profilo, si riscontra una proliferazione di misure di prevenzione c.d. atipiche[8], introdotte attraverso interventi legislativi sparsi, spesso caratterizzati da una matrice reattiva a particolari episodi di allarme sociale. Questi strumenti più che rientrare in un quadro sistematico, appaiono disseminati in contesti normativi disomogenei, rivelando un approccio episodico e frammentario[9].

Già da un tale quadro affiora un primo nodo critico: l'incertezza circa cosa si debba prevenire e in che modo debba essere fatto[10]. Con l'ulteriore conseguenza che la mancanza di un modello uniforme rende difficile stabilire una chiara linea di demarcazione tra le fattispecie penali e quelle di prevenzione[11], pur continuando questo a vivere nel sostrato non-penale. Questa sovrapposizione si riflette nella costruzione di modelli di pericolosità che, basandosi su alcune categorie criminose, hanno finito per creare un rapporto ambiguo tra fatto e autore[12]. Il risultato è un sistema il quale, lungi dall'essere esclusivamente anticipatorio, si avvicina sempre più a logiche punitive. Le misure *ante delictum*, infatti, si configurano spesso come sintesi delle corrispondenti figure di reato, mascherando una funzione repressiva dietro formule che si accontentano di meri indizi anziché degli strumenti, tipicamente più garantistici, del processo penale. Si tratta, insomma, di una *sintesi penale* che influenza la stessa costruzione della fattispecie preventiva in chiave penalistica, pur restando asseritamente estranea a tale ramo del diritto.

---

[7] Ma, come si è visto, nel corso del tempo vi è stato un ampio allargamento dei destinatari. Su tale progressivo ampliamento si veda M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 442 ss.; ID., *Le misure di prevenzione*, in *disCrimen*, 2020, p. 3; G. GRASSO, *Le misure personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., p. 2 ss.

[8] Secondo M. MIRAGLIA, *L'evoluzione del procedimento di prevenzione alla luce delle recenti riforme: l'effettivo varo di un procedimento il "più giusto possibile" o un mero refitting di facciata?*, in *disCrimen*, 2020, le relative misure vengono, oggi impiegate, in modo «*imprevedibile*», anche per far fronte a rischi che non riguardano la collettività, ma situazioni critiche di interazione fra privati, come ad esempio nel caso dello *stalking* o delle condotte di violenza domestica. Per l'imprevedibilità dell'impiego e per la riflessione sul nuovo modello di prevenzione «*inter privatos*» l'Autrice rinvia a F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto*, cit., pp. 5-6.

[9] Tipico del populismo penale.

[10] Sulle forme di prevenzione pervasiva presenti nel nostro ordinamento M. PELISSERO, *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza*, in *Rag. prat.*, 2018, p. 79 ss.

[11] Come sottolineato da E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss., il sistema preventivo si discosta dai tradizionali presidi penalistici della legalità e dell'imputazione personale per adottare logiche antiformalistiche, spesso malleabili e a rischio di impieghi illiberali e discriminatori. Questa impostazione, non fondata su uno schema unificante del fatto ma sulle mutevoli coordinate della pericolosità sociale, si presta ad assecondare politiche di ordine pubblico e sicurezza sociale non sempre coerenti con i principi dello Stato di diritto.

[12] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 27 ss.

Questa deriva, come si è cercato di mettere in luce[13], solleva questioni tanto pratiche quanto teoriche. Se, da un lato, il rafforzamento delle basi del giudizio di pericolosità, attraverso un substrato fattuale più selettivo, potrebbe ridurre la discrezionalità dell'interprete[14]; dall'altro, avvicinare troppo le misure di prevenzione alle norme incriminatrici comporta costi di sistema elevati[15]. Si tratta di un processo che risulta critico sotto entrambi i profili: nella prima direzione, l'avvicinamento alla fattispecie criminose finisce per snaturare la necessaria agilità di un modello *extra delictum* che dovrebbe essere caratterizzato da rapidità ed efficacia[16]; al contempo e sotto altro profilo, mina il principio di residualità del diritto penale, producendo un generale indebolimento delle garanzie che gli sono proprie e riverberandosi negativamente sul sistema penalistico nel suo complesso.

Altro rischio segnalato dalla dottrina[17] è la creazione di duplicazioni afflittive. L'eccessiva vicinanza tra prevenzione e repressione può comportare che una stessa condotta venga sanzionata più volte, dando luogo a un sistema che accumula misure senza mai esaurirsi realmente. Questo effetto, oltre a compromettere i diritti fondamentali della persona che entra in questo vortice, genera incertezza sia per gli interpreti che per i destinatari delle norme, minando la certezza del diritto e, in chiave convenzionale, la prevedibilità della sanzione[18].

Del resto, questa duplicazione afflittiva è un rischio che non riguarda soltanto il rapporto fra diritto penale e misure di prevenzione ma che è anche intrinsecamente interno a queste ultime. Come evidenziato, la tendenza nella legislazione più recente è quella di uscire dai confini dettati dal Codice Antimafia per creare nuove misure di prevenzione o per ampliarne i margini senza intervenire direttamente su questa sorta di raccolta normativa. Senonché l'adozione di misure preventive su base atipica – attraverso

---

[13] Nel Capitolo I.

[14] Fra gli autori favorevoli alla descrizione con aggancio "penale" delle fattispecie preventive F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit.

[15] Sul tema, in un'ottica più generale, si veda A. BERNARDI, *Il costo "di sistema" delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2018, p. 557.

[16] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018 ss.

[17] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss.

[18] Sulla declinazione del principio di prevedibilità in ambito CEDU si veda F. PALAZZO, *Considerazioni minime sulla prevedibilità della decisione giudiziale (tra miti, illusioni, pragmatismi)*, in *Cass. Pen.*, 2022, p. 941; S. DE BLASIS, *Oggettivo, soggettivo ed evolutivo nella prevedibilità dell'esito giudiziario tra giurisprudenza sovranazionale e ricadute interne*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p.128 ss.; F. VIGANÒ, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in C.E. PALIERO, S. MOCCIA, G.A. DE FRANCESCO, G. INSOLERA, M. PELISSERO, R. RAMPIONI, L. RISICATO (a cura di), *La crisi della legalità. Il "sistema vivente delle fonti penali*", Napoli, 2016, p. 42 ss.

provvedimenti che mirano a rispondere rapidamente a contesti sociali particolarmente sentiti, come quelli legati al degrado urbano o alla devianza giovanile – replica la funzione afflittiva delle misure tipiche senza, però, "dover rendere conto a nessuno". In altri termini, non è chiaro se le pur scarne previsioni del Codice Antimafia – e la giurisprudenza nazionale ed europea maturata sul punto – trovino applicazione anche rispetto a quelle misure di prevenzione che si collocano *extra-codicem*. Sicché, il rischio di sovrapposizione potrebbe astrattamente interessare anche le stesse misure di prevenzione tipiche e atipiche, aumentando, a sua volta, la possibilità che i destinatari delle stesse siano complessivamente sottoposti ad un regime afflittivo che risulta più imponente di quello penale, pur senza doverne rispettare i medesimi spazi di garanzia.

In quest'ottica, l'applicazione congiunta o reiterata di misure tipiche e atipiche, specie in situazioni in cui la stessa condotta è già stata sanzionata anche sotto forme diverse, rischia di spingere il sistema verso una spirale repressiva. Ciò avviene soprattutto nelle ipotesi in cui la condotta considerata sia penalmente rilevante e finisca, quindi, per essere sanzionata tre volte[19]: in sede penale attraverso l'irrogazione di una pena o di una misura di sicurezza[20]; con la prevenzione tipica, tramite gli strumenti del Codice Antimafia; in sede di prevenzione atipica, con misure affini al D.A.Spo. Urbano o minorile.

Il risultato è una risposta sanzionatoria eccessiva e stratificata, dove la somma di limitazioni riduce drasticamente le libertà individuali senza necessariamente garantire una maggiore sicurezza sociale. Soprattutto perché in molti casi queste misure si riferiscono alla medesima manifestazione di pericolosità, devianza o comportamento criminale, finendo per susseguirsi nel tempo e prolungare in maniera indefinita il periodo di applicazione di sanzioni afflittive[21]. La reiterazione temporale di misure di prevenzione – tipiche o atipiche – si traduce, dunque, in una sorta di *punizione dilatata*, dove il soggetto, pur avendo eventualmente già scontato una pena o essendo stato sottoposto ad altra misura limitativa, continua a subire restrizioni che si sovrappongono e si sommano senza un chiaro limite temporale.

---

[19] Per un inquadramento del *ne bis in idem* sostanziale nella sua interpretazione convenzionale e costituzionale più recente si veda F. VIGANÒ, Ne bis in idem *e pluralità di sistemi sanzionatori per lo stesso fatto*, in *Rivista delle Società*, 2023, p. 189.

[20] O semplicemente attraverso la sottoposizione a processo penale.

[21] Sull'afflittività delle misure di prevenzione si veda, da ultimo, Cass. Pen., sez. I, 15 giugno 2017, n. 349. In dottrina, già in epoca risalente, L. ELIA, *Libertà personale*, cit., p. 21; F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum»*, cit., p. 59.

Questo effetto cumulativo non solo erode i principi di proporzionalità e ragionevolezza – sanciti sia a livello costituzionale (art. 3 Cost.) che convenzionale (art. 8 CEDU) – ma rischia anche di minare quella funzione rieducativa che, pur essendo propria del sistema penale, non può che ispirare qualsiasi misura avente carattere restrittivo o limitativo imposta dal potere statuale. Chi si ritrovi in questa spirale, invero, rischia di essere relegato in una posizione di perenne marginalità sociale, venendo ulteriormente stigmatizzato e vedendosi limitata qualsiasi possibilità di riscatto o reinserimento. Un approccio di tal fatta non pare coerente con le finalità dichiaratamente preventive, risultando, anzi, un segnale di inefficacia sistemica nella misura in cui l'assenza di una risposta unica e calibrata lascia spazio ad un utilizzo ripetitivo (e talvolta abusivo[22]) di strumenti comunque afflittivi.

In più, questa stratificazione di misure preventive produce un'evidente confusione interpretativa e sistematica, rendendo finanche più complessa la ricerca stessa delle misure di prevenzione nel nostro sistema. Il ché è piuttosto significativo se si considera che molte misure di prevenzione, pur collocate al di fuori del Codice Antimafia, finiscono spesso per farvi rinvio, richiamando, tra l'altro, quelle norme che prevedono delle ripercussioni penali[23] per i proposti che non abbiano osservato le misure di prevenzione loro applicate.

In un tale contesto di incertezza normativa e interpretativa, il rischio è, insomma, quello di lasciare ampio spazio a prassi disomogenee, in cui la discrezionalità opera non soltanto in sede di applicazione delle misure di prevenzione – generando disparità di trattamento tra i soggetti destinatari – bensì anche a monte, sul piano legislativo. Sotto questo punto di vista, la prevenzione, più qualificata in termini politici rispetto a soluzioni meramente repressive[24], in assenza di una regolamentazione chiara e unitaria si presta ad un uso che può rivelarsi discriminatorio e illiberale[25]. Sicché, com'è stato suggerito[26], appare urgente valutare se l'esperienza delle misure di prevenzione personali meriti di essere conservata, ricercando soluzioni che intervengano quantomeno a fare chiarezza sull'umo comune a tali strumenti, per portarli a sistema e porre degli argini di legittimità. Per questo, si tenterà di studiare, analiticamente, le varie misure di prevenzione personali ad oggi esistenti, onde verificare se sia effettivamente possibile ipotizzare un sistema

[22] Si richiama, ad esempio, la storia dei Cavalotti, riportata, in modo provocatorio, da A. BARBANO, *L'inganno. Antimafia*, cit.

[23] Cui ci si dedicherà nel proseguo.

[24] M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive*, cit., p. 315.

[25] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss.

[26] *Ibidem*.

preventivo più rigoroso e rispettoso dei canoni costituzionali e convenzionali, al fine di elaborare una teoria generale delle misure di prevenzione.

2. *Le misure di prevenzione personali "tipiche".*

Le misure di prevenzione personali c.d. tipiche sono, come anticipato, quelle espressamente previste e disciplinate dal Codice Antimafia: avviso orale, rimpatrio con foglio di via obbligatorio (detto semplicemente "foglio di via") e sorveglianza speciale di pubblica sicurezza che, a sua volta, può essere semplice o qualificata a seconda che sia o meno rafforzata dal divieto od obbligo di soggiorno[27].

Dal punto di vista procedurale, tali misure si distinguono in questorili e giurisdizionali: foglio di via e avviso orale sono, infatti, applicate dal questore[28], presentando carattere amministrativo e costituendo più propriamente misure di polizia[29] in quanto espressione del potere di polizia della Pubblica Amministrazione[30]; la sorveglianza speciale è, invece, di competenza dell'autorità giudiziaria.

Le misure questorili, oggi nuovamente in voga[31], sono state aspramente criticate dalla dottrina, funzionando come una sorta di misura interdittiva di sicurezza[32] in astratto riferibile a qualsiasi soggetto[33]. Si critica, in sintesi, il fatto che tali misure troverebbero applicazione rispetto ad attività intrinsecamente lecite[34] in cui la connessione fra delitto da prevenire e interdizione è pressoché rimessa alla discrezionalità del questore. Del resto, la medesima dottrina ritiene che non meno problematiche siano le misure giurisdizionali nella misura in cui le categorie di soggetti passibili di tali provvedimenti – individuate dall'art. 4 del Codice Antimafia – si presenta come un vasto e disorganico elenco di reati, eterogenei per natura e gravità. Insomma, un "diluvio normativo" che genera facili ambiguità[35].

---

[27] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 91.

[28] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 255-264, definisce le misure questorili una «*paternale dell'autorità*».

[29] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 68.

[30] C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 39.

[31] Negli ultimi tempi, infatti, le misure questorili sono state ampiamente utilizzate nella prassi.

[32] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 255 ss.

[33] Inibite a determinati soggetti solo in quanto a) appartenenti alla categoria di cui all'art. 1; b) ritenuti dal questore pericolosi per la sicurezza pubblica e c) condannati per un qualsiasi delitti non colposo.

[34] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 255 ss.

[35] E attraverso cui «*si maneggia l'infamia*». Cfr. T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 255 ss.

In specie, al centro del sistema preventivo di carattere giurisdizionale vi è l'indiziato di un grande insieme disomogeneo di reati[36]: figura che non richiede la prova piena della responsabilità penale. Tale requisito, pur essendo astrattamente giustificato dall'esigenza di intervenire in modo tempestivo ("preventivo" per l'appunto), presenta evidenti rischi di arbitrarietà, posto che l'intero impianto delle misure si basa su elementi indiziari, spesso insufficientemente verificabili e legati a giudizi prognostici soggettivi. Ciò sposta il baricentro del sistema verso un'area grigia in cui la certezza del diritto viene sacrificata sull'altare della rapidità di intervento.

Vieppiù che questa *fantasmagoria normativa*[37] non sembra perseguire una coerenza sistematica, riducendosi a pochi elementi basilari: la stigmatizzazione dei *devianti che disturbano la disciplina sociale*[38] sulla base di un vasto e disorganico spettro di reati e comportamenti sospetti. In tale contesto, anche le misure di prevenzione giurisdizionali rischiano di scivolare verso un modello punitivo che, sebbene formalmente distinto dal diritto penale, ne adotta alcune logiche afflittive, accentuandone il carattere discrezionale e repressivo.

Tale circostanza è piuttosto significativa in quanto il processo di giurisdizionalizzazione è stato, almeno inizialmente, il cavallo di battaglia[39] di quella giurisprudenza costituzionale che ricercava un fondamento garantista delle misure di prevenzione, onde salvarne la legittimità[40]. In effetti, l'attribuzione del potere di applicare le misure di prevenzione tipiche ad un autorità giurisdizionale così come la progressiva

---

[36] *Ibidem*.

[37] *Ibidem*.

[38] *Ibidem*.

[39] Secondo T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 279, è proprio sul profilo della giurisdizionalizzazione che storicamente si è giocato il destino delle misure di prevenzione come misure compatibili prima con lo Statuto Albertino e, poi, con la Costituzione.

[40] Secondo A. MANNA, *Natura giuridica delle misure di prevenzione*, cit., p. 2 ss., dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale nel 1948, sembrava che il diritto di polizia avrebbe ceduto il passo al più garantista diritto penale del fatto. In realtà, sebbene la Carta costituzionale sembrasse orientata verso un sistema più garantista, che avrebbe ridotto il peso del diritto di polizia, la realtà fu ben diversa. L'introduzione della legge n. 1423 del 27 dicembre 1956, che disciplinava le misure di prevenzione personali, rappresentò un passo indietro rispetto alle aspettative iniziali. Tuttavia, questa legge aveva come obiettivo la giurisdizionalizzazione delle misure: un tentativo di armonizzare, almeno apparentemente, il sistema delle misure di prevenzione con i principi della Costituzione, rafforzando il controllo giurisdizionale sulle decisioni amministrative in materia. In questo contesto, l'intervento giurisdizionale non solo cercava di legittimare le misure, ma anche di garantire che fossero applicate in maniera conforme ai principi di diritto e ai diritti fondamentali, bilanciando così le esigenze di sicurezza con le libertà individuali.

giurisdizionalizzazione[41] del relativo procedimento rappresenta un punto di svolta nella complessa storia che ha segnato questi strumenti[42]. Difatti, è proprio questo passaggio che ha consentito – e consente tutt'ora – alla giurisprudenza costituzionale e convenzionale di salvare la legittimità delle misure di prevenzione tipiche o, meglio, di quelle che vengono applicate dall'autorità giudiziaria. Come recentemente ribadito dalla Corte Costituzionale[43], infatti, tale attribuzione permette di ricondurre le misure di prevenzione personali nell'alveo dell'art. 13 Cost., subordinandone la legittimità al rispetto di quelle condizioni rafforzate previste dalla norma che ne impongono l'applicazione in termini ancora più garantistici rispetto a quanto richiesto in sede sovranazionale. La riserva di legge e quella di giurisdizione fungerebbero, dunque, da argini garantistici necessari e sufficienti per tutelare la libertà personale compromessa dalla misura di prevenzione personale.

Critica, a riguardo, la dottrina[44] che ritiene che questa asserita giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione ne abbia semplicemente determinato una trasformazione: da pene del sospetto a strumenti giurisdizionali volti a verificare comportamenti illeciti già commessi, confondendo il piano del passato e quello del futuro. Tale mutamento, secondo questa idea, riduce la distinzione tra prevenzione e repressione

---

[41] Secondo M. MIRAGLIA, *L'evoluzione del procedimento di prevenzione alla luce delle recenti riforme: l'effettivo varo di un procedimento il "più giusto possibile" o un mero refitting di facciata?*, in *disCrimen*, 2020, la giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione ha preso avvio con la L. 27 dicembre 1956, n. 1423 ed è oggi innegabile. Per il suo riconoscimento anche da parte della Corte costituzionale si veda la sentenza del 27 febbraio 2019, n. 24. Tale riconoscimento è stato dato anche dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza n. 13426 del 25 marzo 2010 nonché dalla Corte di Strasburgo nel caso *Bocellari e Rizza c. Italia*. Sul tema, in dottrina, R. ORLANDI, *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza*, in *Cass. Pen.*, 2018, p. 959. Sul significato della progressiva giurisdizionale delle misure di prevenzione, si rinvia a E. AMODIO, *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *La giustizia penale*, 1975, III, p. 499; R. ORLANDI, *Il sistema di prevenzione tra esigenze di politica criminale e principi fondamentali*, in *Criminalia*, 2015, p. 558.

[42] La stessa Corte di Cassazione conclude che «*la "giurisdizionalizzazione" del procedimento di prevenzione trova la sua ragion d'essere nel rango costituzionale dei beni – la libertà personale ed il diritto di proprietà e di libera iniziativa economica – che vengono comunque ad essere significativamente incisi da detto procedimento*».

[43] Il riferimento è alle sentenze n. 24 e 25 del 2019. Per un'analisi critica della prima si veda G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo la sentenza n. 24/2019*, cit.; A. DE LIA, *Misure di prevenzione e pericolosità generica: morte e trasfigurazione di un microsistema. Brevi note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2019*, in *Leg. Pen.*, 2019; G. LA CORTE, *La disciplina delle misure di prevenzione, tra passato e presente, al vaglio (nuovamente) della Corte Costituzionale*, in *Giur. Pen.*, 2019. Per un esame di ambedue si rinvia a S. FINOCCHIARO, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza de Tommaso della Corte EDU (Corte cost., sent. 24 gennaio 2019 (dep. 27 febbraio 2019), n. 24, Pres. Lattanzi, Red. Viganò; Corte cost., sent. 24 gennaio 2019 (dep. 27 febbraio 2019), n. 25, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso)*, in *Dir. pen. cont.*, 2019; M. PICCHI, *Principio di legalità e misure di prevenzione nella ricostruzione dialogica fra Corte EDU, Corte costituzionale e Corte di cassazione. Gli sforzi "tassativizzanti" della giurisprudenza di legittimità possono sopperire alla cattiva qualità della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019.

[44] G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., p. 1 ss., nonché L. DELLA RAGIONE, *Le misure di prevenzione nello specchio del volto costituzionale del sistema penale*, in *disCrimen*, 2020.

rendendola quasi impercettibile[45] e avvicina le misure di prevenzione alla nozione di pena, quantomeno nella sua accezione convenzionale. In più, l'eccessiva valorizzazione del processo di giurisdizionalizzazione delle misure non terrebbe adeguatamente conto del mancato rispetto della riserva di legge intesa in senso sostanziale. Come si evidenzierà, infatti, non sono poche le censure di determinatezza e tassatività che spesso sono state rivolte alle misure di prevenzione tipiche che certo la sola "giurisdizionalizzazione" non è in grado di risolvere.

3. *L'avviso orale*.

L'avviso orale è una misura di prevenzione questorile – oggi[46] ritenuta la più blanda[47] – che si sostanzia in un potere di richiamo formale attribuito al Questore. Questi, infatti, avvisa oralmente i soggetti di cui all'art. 1 del Codice Antimafia dell'esistenza di indizi a loro carico, indicandone i motivi e invitandoli «*a tenere una condotta conforme alla legge*». I destinatari, pertanto, sono coloro che risultino inquadrabili nelle fattispecie di pericolosità generica previste dal Codice, essendo sufficienti anche semplici sospetti «*basati su elementi di fatto che ne facciano ragionevolmente ritenere l'appartenenza ad una delle menzionate categorie*»[48].

In sostanza, il questore può emettere un avviso orale nei confronti di persone indiziate[49] di comportamenti che, pur non costituendo reati specifichi, rivelano, sulla base

[45] G. GRASSO, *op. cit.*

[46] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 68, evidenzia come il predecessore dell'avviso orale, ovverosia la diffida, fosse «*palesemente inefficace e inutilmente vessatoria*», colpendo i suoi destinatari che venivano etichettati in modo negativo e permanente, tanto da renderne difficile il recupero sociale e l'inserimento del mondo del lavoro. Così anche G. FIANDACA, *voce Misure di prevenzione*, cit., p. 116. Per una ricostruzione dell'istituto si veda M. DI RAIMONDO, *Lineamenti delle misure di prevenzione*, Padova, 1983, p. 18 ss.

[47] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 92 che evidenzia anche come in passato l'avviso orale, prima denominato "ammonizione" e, poi, "diffida", non era nemmeno considerata misura di prevenzione autonoma quanto presupposto per la successiva applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza nei confronti dei proposti inquadrati in una fattispecie di pericolosità generica che, nonostante l'avviso, non avessero mutato la propria condotta.

[48] Così, ad esempio, T.A.R. Napoli, sez. V, 19 marzo 2019, n. 3083; T.A.R. Venezia, sez. III, 27 marzo 2019, n. 468; T.A.R. Palermo, sez. I, 20 dicembre 2011, n. 156.

[49] Di fatto, con la L. n. 327/88 è venuto meno il riferimento ai sospetti, sostituito con quello agli "indizi".

di elementi di fatto[50], «*una personalità propensa a seguire particolari comportamenti antigiuridici*»[51] o «*incline a comportamenti asociali o antisociali*»[52]. Sotto il profilo giurisprudenziale, in effetti, i tribunali hanno adottato approcci divergenti: in alcune pronunce si afferma che l'avviso orale non può basarsi su elementi generici o semplici sospetti, dovendo essere sostenuto da un'accurata valutazione della condotta abituale del soggetto e dei rischi concreti di recidiva[53]; altre decisioni, invece, hanno mostrato una tendenza meno rigorosa, lasciando al questore ampio margine discrezionale nella valutazione degli indizi di pericolosità[54]. Questo approccio alla non vincolatività, peraltro, si è recentemente acuito anche sul piano legislativo con l'ampliamento delle fattispecie a cui l'avviso orale è applicabile, come avvenuto nell'ambito delle misure di contrasto alla violenza minorile da ultimo messe in campo.

In questo senso, lo scopo perseguito attraverso tale misura dovrebbe essere quello di prevenire la commissione di illeciti attraverso un atto formale che invita il destinatario a modificare il proprio comportamento, pena l'applicazione di ulteriori misure di prevenzione. Difatti, dal punto di vista effettuale, l'avviso orale non incide direttamente sull'esercizio dei diritti individuali dell'avvisato [55] ma può costituire il presupposto eventuale perché questo avvenga.

---

[50] V. MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in *Giur. It.*, 2015, p. 1527.

[51] T.A.R. Catania, sez. IV, 11/07/2024, n. 2493 secondo cui «*la misura di prevenzione dell'avviso può essere disposta anche qualora non sia possibile documentare che l'interessato vive dei proventi di attività delittuosa o è dedito a traffici illeciti o si associa con pregiudicati, qualora il modello comportamentale complessivo del soggetto presenti caratteristiche atte a fare non illogicamente presumere l'esistenza di una pericolosità sociale*». Negli stessi termini T.A.R. Bari, sez. II, 17/04/2024, n. 476; T.A.R. Venezia, sez. III, 27 marzo 2019, n. 468.

[52] A. CHELO, *Art. 3. Avviso orale*, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia*, Milano, 2019, p. 27.

[53] Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 7575 del 2019 ha ricordato come l'accertamento della pericolosità sociale debba essere basato su «*elementi fattuali che consentano di rintracciare specifici e individuali condotte di violenza o minaccia da parte di un determinato soggetto […], se non si vuole trasformare il diritto della prevenzione […] in un surrettizio, indebito, strumento di repressione della libertà sindacale e del diritto di sciopero e, in ultima analisi, in una misura antidemocratica*».

[54] Così il T.A.R. Perugia, sez. I, 05/09/2023, n. 504 che afferma altresì «*l'avviso orale, avendo natura preventiva, può essere sorretto anche da una valutazione di carattere indiziario di portata generale fondata su elementi significativi nel loro complesso; i relativi presupposti non devono necessariamente consistere nella commissione di reati oggetto di accertamento definitivo, essendo sufficienti anche semplici sospetti basati su elementi di fatto che facciano ragionevolmente ritenere che il soggetto rientri nelle categorie indicate nell'art. 1, d.lgs. n. 159 del 2011*». Sulla stessa linea si attestano Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 2005, n. 7581; Cons. Stato, sez. I, 28 giugno 2011, n. 1206 secondo cui per l'applicazione dell'avviso orale non sono necessari addebiti specifici, essendo sufficiente una situazione rivelatrice di personalità incline a comportamenti antisociali.

[55] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 94.

Ciò è vero sotto due distinti profili. Anzitutto, laddove l'avviso orale sia rimpinguato dei divieti previsti dall'art. 3 co. 4 cod. antimafia[56] e gli stessi vengano violati dall'avvisato, verrà integrato il delitto di cui all'art. 76 co. 2 del codice, punito con la pena della reclusione da uno a tre anni e con la multa da 1.549 a 5.164 euro. Del resto, gli stessi divieti che possono contornare l'avviso orale potrebbero far dubitare della loro stessa legittimità[57] nella misura in cui impongono una limitazione rilevante nell'utilizzo di beni il cui impiego sarebbe altrimenti lecito. Il riferimento è, in particolare, al «*divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente*» [58] nell'interpretazione inizialmente datane da pacifica giurisprudenza[59] che vi faceva rientrare anche il divieto di utilizzo del telefono cellulare[60]. Sul punto, peraltro, è recentemente intervenuta la Corte di Cassazione[61] ritenendo che non integri il reato di cui all'art. 76 la violazione del divieto di possedere o utilizzare telefoni cellulari da parte del destinatario di un mero avviso orale del questore «*non rientrando tale condotta, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2023, tra quelle sanzionabili, posto che il divieto può essere disposto solo con provvedimento dell'autorità giudiziaria*». La Corte Costituzionale, infatti, ha censurato[62] l'art. 3, co. 4, del D.lgs. n. 159 del 2011 per violazione dell'art. 15 Cost., ribadendo che il Questore non può autonomamente disporre il divieto di possedere o utilizzare telefoni cellulari in quanto, trattandosi di provvedimento che incide sulla libertà di comunicazione, la decisione spetta all'autorità giudiziaria, come prevede la richiamata norma costituzionale. Ad essere censurato, dunque, non è il divieto di per sé ma la mancata

[56] Nello specifico il Questore «*può imporre alle persone che risultino definitivamente condannate per delitti non colposi il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi*».

[57] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 70.

[58] Si tratterebbe di una sorta di misura di sicurezza patrimoniale. Così F. MAZZACUVA, *Tipologia e natura delle misure applicabili*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 127 ss., ma anche R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004, p. 78, ove viene posta in luce l'assenza di un collegamento funzionale tra reato e interdizione.

[59] E. ZUFFADA, *I divieti connessi alla misura questorile dell'avviso orale al vaglio della Corte costituzionale: verso una nuova censura del sistema ante delictum?*, in *Sist. Pen.*, 2022.

[60] Cfr. Cass. Pen., sez. I, 11 settembre 2018, n. 314; Cass. Pen., sez. I, 1 settembre 2009, n. 38514. Del resto, la Corte Costituzionale con sentenza del 18 gennaio 2023, n. 3 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 «*nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo*».

[61] Cass. Pen., sez. I, 05 ottobre 2023, n. 9653.

[62] Corte Costituzionale, sentenza n. 2/23.

giurisdizionalizzazione di una misura idonea ad incidere sulle libertà individuali, attraverso quel meccanismo messo in campo dalla Corte Costituzionale per salvare, nei contenuti, le misure di prevenzione.

Secondo una parte della dottrina [63] è, invece, dubbio se possano trovare applicazione, anche per il destinatario dell'avviso orale, gli artt. 73, 79 e 80 del cod. antimafia che, nei confronti di chi sia sottoposto a misura di prevenzione personale prevedono rispettivamente: una contravvenzione se il soggetto sia sorpreso a guidare senza patente; verifiche fiscali, economiche e patrimoniali; obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali superiori a una certa soglia e per un periodo di 10 anni. L'interrogativo si pone in quanto, in un primo momento, l'avviso orale era privo di autonoma dignità nel sistema preventivo, sicché si riteneva pacificamente che tali disposizioni non potessero trovare applicazione. Ma, una volta acquisito lo *status* di misura di prevenzione a tutti gli effetti, è lecito domandarsi se vadano anche ad esso estese tutte le norme che facciano generico riferimento a queste misure.

Una parte della dottrina, a riguardo, tende a dare una risposta negativa[64]: non soltanto da un punto di vista storico[65] il riferimento, seppur presente, "alle misure" andrebbe inteso come limitato soltanto alla sorveglianza speciale, bensì anche sul piano logico-sistematico sarebbe più corretto ritenere, supponendo una sorta di «*ordine scalare crescente di gravità e afflittività degli effetti*»[66] derivanti dalle diverse misure di prevenzione

[63] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 96.

[64] F. BASILE, *A proposito di misure di prevenzione personali: il controverso ambito di applicazione soggettivo dell'art. 80 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 150*, in E.M. AMBROSETTI (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 485 ss.

[65] L'art. 80 del Codice Antimafia rappresenta la trasposizione e sistematizzazione di disposizioni normative precedenti, in particolare dell'art. 30 della legge 13 settembre 1982, n. 646. Quest'ultimo obbligava determinate categorie di soggetti a comunicare variazioni patrimoniali. In origine, tale obbligo era rivolto a persone sottoposte a misure di prevenzione disposte ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, o condannate per associazione mafiosa *ex* art. 416-*bis* c.p. Successivamente, la normativa fu ampliata: nel 1990, l'obbligo venne esteso ai condannati per reati collegati alle associazioni mafiose individuati nell'art. 1 della legge n. 575/1965; nel 2010, l'art. 7 della legge 13 agosto 2010, n. 136, incluse ulteriormente i condannati per reati previsti dall'art. 51, co. 3-*bis*, c.p.p. e dall'art. 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306.

Nonostante le modifiche, l'art. 30 ha sempre fatto riferimento esclusivo ai soggetti sottoposti a sorveglianza speciale, senza includere le misure di prevenzione adottate dal questore (come foglio di via o avviso orale). La legge n. 575/1965, oggi abrogata dal Codice Antimafia, disciplinava unicamente la sorveglianza speciale come misura preventiva personale, senza occuparsi delle misure adottate dal questore. L'art. 80 del Codice Antimafia riprende testualmente l'art. 30 della legge n. 646/1982, senza che il legislatore del 2010-2011 abbia manifestato l'intenzione di modificarne il campo di applicazione. Di conseguenza, l'obbligo di comunicazione patrimoniale continua a gravare esclusivamente sui soggetti sottoposti a sorveglianza speciale, restando esclusi i destinatari di misure questorili.

[66] F. BASILE, *A proposito di misure di prevenzione personali*, cit., p. 485 ss.

personale, che tali norme trovino applicazione soltanto rispetto ai destinatari della più grave e afflittiva di esse, ovverosia la sorveglianza speciale.

Nondimeno, un altro indirizzo, pur censurando tale previsione, in quanto di natura profondamente discriminatoria[67], ritiene che le norme in esame siano da ritenersi applicabili anche all'avviso orale, stante il generico riferimento che queste norme fanno alle misure di prevenzione *tout court*. In effetti, tale interpretazione ha trovato accoglimento anche nella giurisprudenza di legittimità più recente[68], quantomeno con riferimento all'art. 73 cod. antimafia. Tale norma – che collega la sanzione penale alla mera guida di un autoveicolo o motociclo senza patente da parte di persona sottoposta con provvedimento definitivo a misura di prevenzione personale – non elenca, secondo gli Ermellini, le misure di prevenzione personali che costituiscono il presupposto della rilevanza penale della guida senza permesso a condurre, sicché deve ritenersi si riferisca tanto alla sorveglianza speciale applicata dall'Autorità Giudiziaria, quanto alle misure applicate dall'Autorità amministrativa, non sussistendo alcun elemento testuale che consenta di escluderle. Questa conclusione, si legge in sentenza, è coerente con le argomentazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 17 ottobre 2022, n. 211 che, ritenendo non ravvisabile un'ipotesi di responsabilità d'autore nella fattispecie di cui all'art. 73, ha evidenziato la comunanza di presupposti di tutte le misure di prevenzione personale, sia se applicate dall'Autorità amministrativa, sia se adottate dall'Autorità Giudiziaria[69].

Seguendo questo ragionamento, dovrebbe ritenersi allo stesso modo applicabili gli artt. 71 co. 1 e 72 cod. antimafia dimodoché se il soggetto sottoposto con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale, durante la sua applicazione e nei tre anni successivi, commette una serie di reati, le relative pene sono aggravate considerevolmente[70]. Tale previsione, a ben vedere, è fortemente contestata dalla dottrina che non si spiega come l'essere sottoposto ad una qualsiasi misura di

[67] G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, cit., pp. 517-518.

[68] Cass. Pen., sez. I, 17 novembre 2022, n. 418.

[69] Secondo la Corte, in particolare, tutte le misure presuppongono la riconducibilità della persona a una delle categorie di destinatari previste dal Codice antimafia, l'attualità della pericolosità sociale del destinatario della misura e la pericolosità sociale effettiva della persona per la sicurezza pubblica.

[70] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 70. L'Autrice ricorda come, oltre agli aggravamenti di pena, è altresì prevista la procedibilità d'ufficio e, se il soggetto era sottoposto alla misura di prevenzione quando ha commesso il reato, l'arresto anche fuori dei casi di flagranza. In ogni caso alla pena è aggiunta una misura di sicurezza detentiva.

prevenzione[71] possa incidere sul disvalore della condotta e sulla lesività al bene giuridico protetto al punto da incidere sul trattamento sanzionatorio[72].

Vieppiù che il generico richiamo che l'art. 66 co. 1 cod. antimafia fa, per tutte le misure di prevenzione, agli «*effetti dalla legge espressamente indicati*» rende applicabili anche al destinatario dell'avviso orale – che, come detto, dovrebbe invece costituire la misura più "blanda" – le ulteriori conseguenze previste per i proposti. Il riferimento è, in particolare, a quelle misure che impattano fortemente sulla quotidianità e qualità di vita del preposto come l'impossibilità di ottenere il passaporto o il suo ritiro; l'impossibilità di conseguire la patente di guida o la sua revoca se già conseguita; l'impossibilità di prestare l'ufficio di testimone ad atti del procedimento così come di consulente tecnico di parte, perito o interprete. Del resto, queste critiche paiono oggi accolte anche da una parte della giurisprudenza di legittimità ove sembra essersi fatto strada un orientamento contrario[73] a riconoscere l'integrazione del reato di cui all'art. 73 in presenza di un "mero avviso orale del questore", allorquando, cioè, tale misura di prevenzione non sia coniugata con la prescrizione di alcuno dei divieti previsti dall'art. 3, co. 4, D.lgs. n. 159 del 2011.

Una seconda criticità emerge in relazione alla cosiddetta "seconda fase" dell'avviso orale: quando il destinatario, nonostante l'ammonizione ricevuta, continui a tenere comportamenti considerati pericolosi, il Questore può proporre al tribunale misure più incisive, come la sorveglianza speciale o ulteriori limitazioni personali. Questo collegamento tra l'avviso orale e altre misure di prevenzione, pur consentito dalla normativa, può innescare una dinamica di progressiva afflittività che sfuma i confini tra prevenzione e repressione. In particolare, a costituire oggetto di riserve, è l'assenza di qualsivoglia previsione di un termine di durata di tale misura[74]: non essendo prestabilita per legge potrà durare, di fatto, fino a quando non intervenga la revoca. Questo aspetto ha recente condotto la Corte di Cassazione[75] a dubitare della costituzionalità dell'art. 3 co.

---

[71] Secondo E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 72, non è elemento in alcun modo collegato alle caratteristiche del reato né esprime una peculiare connotazione del momento psicologico del fatto.

[72] D. PULITANÒ, *Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, pp. 649-650.

[73] Cass. Pen., sez. I, 11 maggio 2023, n. 35652.

[74] Alcuni studiosi dubitano per questo della sua compatibilità costituzionale. Si veda F. FIORENTIN, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 53; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2019, p. 79.

[75] Nell'ambito di un giudizio di opposizione promosso dal ricorrente avverso un provvedimento questorile di avviso orale impositivo, tra l'altro, del divieto di possesso e utilizzo di apparati di comunicazione radiotrasmittente e del divieto di accesso a internet. Cfr. Cass. Pen., sez. V, ord. 25 ottobre 2021, n. 46076.

4 cod. antimafia «*nella parte in cui omette di prevedere la durata minima e massima dei divieti imponibili*» e laddove «*affida il potere di limitazione all'autorità amministrativa*», per contrasto con gli artt. 3, 15, 21 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 10 CEDU.

Sotto un primo profilo, la Corte ha ritenuto che la riserva di legge di cui all'art. 15 della Costituzione[76] risulti compromessa e vanificata, nella sua funzione di garanzia, da una disposizione che, nel prevedere la possibilità di imporre divieti all'esercizio di libertà costituzionali, «*non riconosce "le garanzie" legate alla predeterminazione della durata, massima e minima, del provvedimento limitativo*».

Rispetto alla compatibilità convenzionale osserva, invece, che «*benché la misura limitativa possa essere giustificata dalla finalità, espressamente prevista sia dall'art. 8 che dall'art. 10 CEDU, della "prevenzione dei reati", l'interferenza statale non appare essere fondata su una sufficiente "base legale"*». In effetti, continua l'ordinanza: «*nel caso dei divieti imposti con l'avviso orale del questore, la mancata previsione della durata degli stessi determina un deficit di legalità convenzionale, non essendo prevedibile, da parte del destinatario della misura, la modalità temporale di esercizio del potere limitativo*».

La Corte ritiene la norma censurabile anche sotto il profilo della proporzionalità sia costituzionale che convenzionale, richiamando, rispettivamente, l'art. 3 della Costituzione e il parametro della "necessità in una società democratica" imposto dagli artt. 8 e 10 CEDU. Secondo la Corte «*una misura limitativa di libertà fondamentali, priva di termini di durata, appare sproporzionata allo scopo legittimo di prevenzione dei reati perseguito*». Per questo, uno strumento para-sanzionatorio che potenzialmente rischia di gravare sul destinatario per tutta la sua vita[77], per l'assenza di limiti massimi di durata, difficilmente rientra nei canoni di proporzionalità costituzionalmente e convenzionalmente orientati. Né, come rilevato anche dai giudici rimettenti, la natura temporanea della misura può essere desunta dalla possibilità, per il destinatario dell'avviso orale, di chiederne la revoca

[76] Nell'ordinanza si afferma che l'art. 3 cod. antimafia interferirebbe con la libertà di comunicazione tutelata dall'art. 15 Cost. e dall'art. 8 CEDU. Quanto alla disposizione costituzionale, la Corte di Cassazione ricorda che essa protegge «*qualsiasi forma di "corrispondenza" e di "comunicazione"*», ivi comprese «*le comunicazioni telefoniche, per messaggi – sms o tramite applicativi (whatsapp, telegram, ecc.)*». Cfr. E. ZUFFADA, *I divieti connessi alla misura questorile dell'avviso orale*, cit., p. 3.

[77] E. ZUFFADA, *I divieti connessi alla misura questorile dell'avviso orale*, cit., p. 11, ritiene che questo secondo profilo di legittimità costituzionale potrebbe essere superato dal legislatore in due modi: «*a) o introducendo dei limiti massimi di durata dei divieti accessori all'avviso orale o, ancor meglio, dei limiti massimi di durata della misura dell'avviso orale (a prescindere, cioè, dall'imposizione o meno dei divieti di cui al co. 4 dell'art. 3 cod. antimafia); b) oppure imponendo al questore, a scadenze temporali normativamente stabilite, una nuova verifica della pericolosità sociale dell'avvisato e disponendo, in caso di inerzia dell'autorità di pubblica sicurezza, la decadenza della misura*».

al Questore in qualsiasi momento, trattandosi di un'inversione logica prima ancora che giuridica[78].

Allo stato, infatti, è prevista la mera facoltà[79] del preposto di richiedere la revoca della misura: se entro 60 giorni il Questore non vi provvede, la revoca si intende accettata tramite il meccanismo amministrativistico del silenzio-assenso[80].

La natura amministrativa della misura in esame, del resto, emerge anche rispetto agli strumenti di censura previsti: il preposto potrà presentare, contro il provvedimento contenente l'avviso orale, ricorso gerarchico al Prefetto o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; allo stesso modo, potrà ricorrere dinanzi al TAR ma non dinanzi al giudice ordinario[81]. Di conseguenza, la legittimità della misura potrà costituire oggetto di sindacato dinanzi al giudice penale nei limiti in cui a questi è consentito, nel nostro ordinamento, di sindacare i provvedimenti amministrativi.

La questione non è di poco conto considerando il dibattito che ruota attorno a questo tema[82]: la dottrina, infatti, ancora oggi si interroga sull'estensione del sindacato che

---

[78] La possibilità di richiedere la revoca dell'avviso orale non implica automaticamente che la misura sia temporanea e che venga revocata. Affermare il contrario significherebbe capovolgere il ragionamento giuridico, attribuendo alla mera facoltà del destinatario di chiedere la revoca un effetto definitorio sulla natura della misura, che dovrebbe invece derivare da criteri oggettivi e normativamente previsti.

[79] E, in particolare, di una «*facoltà rimessa al destinatario della misura, che tuttavia non arricchisce la 'base legale' della limitazione mediante preventivo riconoscimento dei termini di durata, rimettendo all'autorità amministrativa la valutazione dell'esercizio del relativo potere*». Cfr. Cass. Pen., sez. V, ord. 25 ottobre 2021, n. 46076.

[80] Sul punto Cons. Stato, sez. III, 21 luglio 2023, n. 7167, che ricorda come per l'avviso orale non vi è l'individuazione di un periodo di efficacia, corrispondendo di fatto a quello in cui l'interessato ne chiede la revoca. In questo senso «*la particolarità di non avere una scadenza precisa ha indotto la giurisprudenza a ritenere l'avviso orale una specie di 'spada di Damocle' che pende sulla testa del destinatario, abilitandolo a poterne richiedere in ogni tempo la revoca per sopravvenute ragioni, previa dimostrazione di un consapevole adeguamento dello stile di vita alle regole della civile convivenza, con la conseguenza che l'istanza di revoca dell'avviso orale non è rivolta ad ottenere il riesame dell'illegittimità originaria della misura amministrativa adottata o a sollecitare l'esercizio del potere officioso di autotutela d'ufficio, bensì a riconsiderare il provvedimento preso — che non ha limiti temporali — sulla base di elementi sopravvenuti chiamati a comprovare il ravvedimento dell'individuo*». In sostanza serve «*la dimostrazione di aver tenuto dopo la notifica dell'avviso un comportamento sempre rispettoso della legge tale da aver eliminato la pericolosità sociale alla base dell'avviso stesso*». Presupposto del rimedio indicato dall'art. 3, co. 3, D.lgs. n. 159 del 2011 è, dunque, la «*sopravvenuta mancanza dei presupposti che hanno a suo tempo determinato l'adozione del provvedimento da revocare, analogamente al contenuto della norma generale prevista dall'art. 21-quinquies, l. 7 agosto 1990, n. 241; ciò spiega, da un lato, l'assenza di termini per formulare l'istanza di revoca, dall'altro l'attivazione del meccanismo del silenzio-assenso, una volta trascorsi i sessanta giorni dalla presentazione della stessa*».

[81] N.E LA ROCCA., *Le impugnative avverso i provvedimenti del questore*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., pp. 545-557.

[82] A riguardo M. D'ANGELOSANTE, *Il sindacato dell'atto amministrativo nell'esercizio della giurisdizione penale, fra garanzie dell'imputato e tutela dell'amministrazione e del suo giudice*, in *Arch. Pen.*, 2023; V. CINGANO, *Ampiezza e limiti del sindacato del giudice penale sull'atto amministrativo ampliativo e su quello restrittivo: vizi macroscopici ed elemento soggettivo; vizi non invalidanti ed elemento oggettivo del reato. La valutazione dell'atto amministrativo da parte del giudice nel processo penale*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022; F. PRETE, *Il sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi nell'abuso d'ufficio e nei reati edilizi*, in *Dir. pen. cont.*, 2013; M. GAMBARDELLA, *La disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi nel sistema penale*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2013, pp. 742-788; P. TANDA, *Attività amministrativa e sindacato del giudice civile e penale*, Torino, 2000; G. PAGLIANI, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel giudizio penale*, in *Giur. Merito*, 1998.

il giudice penale può esercitare rispetto al provvedimento amministrativo che, in vario modo, influenza l'applicazione della legge penale.

In osservanza al principio di legalità, una tesi emersa è quella della tipicità della fattispecie penale nella sua versione sostanziale. Secondo questa opinione, il giudice penale è chiamato a verificare la legittimità dell'atto amministrativo non solo quando la norma incriminatrice la considera espressamente un elemento costitutivo della fattispecie, ma anche laddove giunga a tale conclusione sul piano interpretativo, tenendo conto del bene giuridico tutelato dalla norma. Secondo una lettura opposta, però, sarebbe proprio il rispetto dei principi di legalità, tipicità, tassatività e divieto di retroattività in materia penale[83] a far sì che l'eventuale disapplicazione da parte del giudice penale possa dirsi ammessa solo in presenza di una specifica ed espressa previsione legislativa, che connoti l'illegittimità del provvedimento come elemento oggettivo della fattispecie.

Con specifico riguardo alle misure di prevenzione aventi natura amministrativa, la giurisprudenza ha chiarito che il sindacato del giudice è limitato alla verifica della conformità dell'atto alle condizioni stabilite dalla legge e alla sussistenza degli elementi di fatto per ricondurre il soggetto ad una delle fattispecie di pericolosità previste[84]. In particolare, il giudice penale non potrà sindacare nel merito il provvedimento amministrativo sostituendo la propria valutazione al giudizio di pericolosità espresso dal Questore[85], potendo soltanto vagliarne eventuali profili di illegittimità.

Nel complesso, si può osservare come l'avviso orale avrebbe dovuto costituire una misura in disuso, costituendo una sorta di biasimo morale dell'autorità di polizia nei confronti di stili di vita ritenuti non conformi alla società. In realtà, le applicazioni più recenti dell'avviso orale hanno dimostrato come tale strumento non sia in fase di eliminazione ma, semmai, di rinnovata fioritura. Ne è un esempio il Decreto Caivano che ha aggiunto, fra il novero dei destinatari dell'avviso orale, anche i minori d'età condannati,

[83] M. D'ANGELOSANTE, *Il sindacato dell'atto amministrativo*, cit., p. 3 ss.
[84] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 73.
[85] *Ibidem*.

anche solo in primo grado (e, dunque, non definitivamente[86]) per reati contro la persona, il patrimonio o in materia di armi o sostanze stupefacenti; insomma, per un novero di reati particolarmente ampio e diffuso. Vieppiù che tale modifica ha introdotto una previsione di particolare rilievo sociale e giuridico: il Questore può proporre al Tribunale per i minorenni, quale ulteriore misure accessoria nei confronti del minore, il divieto di utilizzare piattaforme o servizi informatici e telematici e di possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce o qualsiasi altro apparato di comunicazione, quando il loro utilizzo è servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l'avviso orale.

Prescrizione, questa, che non rientra nella declaratoria di incostituzionalità già espressa dalla Corte Costituzionale con riguardo alla parallela misura accessoria prevista per "gli adulti": in quel caso, infatti, la questione si accentrava sull'attribuzione di tale potere al Questore in luogo dell'Autorità Giudiziaria, con conseguente violazione dell'art. 15 Cost. Il Decreto Caivano, invece, prevede espressamente che tale misura accessoria venga attribuita alla competenza del Tribunale dei minorenni, di fatto rispettando[87] le censure mosse dalla Consulta. Resta fermo, però, che l'introduzione di queste limitazioni, legate a una sorta di *pericolosità tecnologica*, rappresenta una novità assoluta nel panorama preventivo italiano [88] che ha sollevato non poche critiche per la sua potenziale incompatibilità con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

[86] Sollevando non pochi dubbi in ordine al rispetto della presunzione di innocenza. Sul punto, il T.A.R. Bari, sez. II, 13/07/2023, n. 996 ha recentemente affermato che «*la misura dell'Avviso orale del Questore ha natura preventiva ed è basata su elementi di fatto indiziari, sicché il principio della presunzione di innocenza, applicabile in sede penale, non trova qui applicazione, poiché le misure di prevenzione assolvono a una funzione anticipatoria rispetto all'azione antigiuridica temuta da parte del sospettato, sul quale grava, in via meramente indiziaria, una ragionevole probabilità di reiterazione di propositi criminosi*». L'avviso orale risponderebbe cioè «*ad esigenze di tutela della sicurezza pubblica e della tranquillità sociale, anticipando l'eventuale condotta criminosa del destinatario, sulla base di una valutazione prognostica dei fatti sui quali si fonda il giudizio di pericolosità sociale; ai fini dell'emissione della misura non è necessaria la sussistenza di prove o gravi indizi di colpevolezza in merito alla commissione di reati, ma è sufficiente la presenza di meri indizi e circostanze fattuali tali da poter presumere una certa qual pericolosità sociale dell'indiziato*».

[87] O raggirando, quantomeno dal punto di vista sostanziale.

[88] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 5.

4. *Rimpatrio con foglio di via obbligatorio.*

Seconda misura di prevenzione personale, applicabile dal Questore, è il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, detto, semplicemente, foglio di via. Trattasi di una misura che presenta ancora più profili di perplessità rispetto all'avviso orale[89], essendo in grado di incidere direttamente e immediatamente sulla libertà di circolazione del suo destinatario[90]. La stessa Corte Costituzionale, infatti, nel ritenere la misura in esame compatibile con la Carta costituzionale, ha individuato come parametro di riferimento l'art. 16 Cost.[91]: i «*motivi di sicurezza*» cui fa riferimento la norma, quale legittima ragione di limitazione della libertà di circolazione, sarebbero, invero, pienamente compatibili con le finalità preventive proprie del foglio di via[92].

Dal punto di vista contenutistico, il foglio di via trova applicazione nei confronti dei soggetti indicati dall'art. 1 del cod. antimafia che «*siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino in un comune diverso dai luoghi di residenza o di dimora abituale*». In questi casi e con provvedimento motivato, il Questore può ordinare al destinatario del foglio di via di lasciare il territorio del medesimo comune entro un termine non superiore a quarantotto ore[93], inibendo di farvi ritorno, senza preventiva autorizzazione, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a quattro anni. Tale duplicità di contenuti, prima delle più recenti novità legislative, era ritenuta necessaria[94]: il foglio di via doveva cioè contenere sia l'ordine di rimpatrio – contornabile da ulteriori prescrizioni[95] – che il divieto di ritornare nel comune dal quale si veni(va) allontanati.

Con il D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 159 l'intera norma è stata, però, revisionata. Non soltanto è stato

---

[89] Come evidenzia F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 97, la disciplina di tale misura è stata dichiarata conforme a Costituzione con la sentenza n. 45/60 ma, ciononostante, il dibattito sulla legittimità costituzionale di tale misura – in particolare in relazione al diritto di difesa e al diritto alla libera circolazione – non si è mai sopito in dottrina.

[90] *Ibidem*.

[91] Corte Cost., sent. n. 2 del 1956. Il principio è stato confermato anche in pronunce successive come Corte Cost., sent. n. 45 del 1960; Corte Cost., sent. n. 126 del 1962; Corte Cost., sent. n. 68 del 1964; Corte Cost., ord. n. 384 del 1987.

[92] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale* ante delictum*: alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in *disCrimen*, 2021.

[93] Novità introdotta con l'ultima riforma.

[94] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 100, evidenziano che, anzi, la mancanza di una delle due prescrizioni determina l'illegittimità del provvedimento questorile. Richiamano, sul punto, Cass. Pen., sez. I, 5 marzo 2020, n. 13975; Cass. Pen., sez. I, 10 gennaio 2020, n. 11645; Cass. Pen., sez. I, 19 marzo 2019, n. 33108.

[95] Ciò, come ricorda F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 99, si ricava dall'art. 163 RTUPLS del 1931, formalmente ancora in vigore.

previsto un termine minimo di durata della misura (6 mesi) e aumentato il termine massimo (4 anni), ma è stato altresì stabilito che il provvedimento sia da ritenersi efficace anche nella sola parte in cui dispone il divieto di ritorno nel comune, laddove, al momento della notifica, l'interessato abbia già lasciato il territorio del comune dal quale il questore ha disposto l'allontanamento.

Data l'espressa prescrizione è verosimile ritenere che l'intento del legislatore sia stato proprio quello di intervenire, in modo tranciante, sull'anzidetta interpretazione messa in campo dalla giurisprudenza.

Del resto, l'intervento legislativo in esame pare rispondere, anche sotto questo aspetto, a una logica di populismo repressivo. Anzitutto, la disposizione è stata introdotta all'interno di un decreto apparentemente non correlato al tema della sicurezza *tout court*, avendo ad oggetto l'"'emergenza" della delinquenza giovanile. Questo espediente ha consentito al legislatore di cavalcare il clima di percepita insicurezza e di promuovere un messaggio rassicurante per l'opinione pubblica, associando il provvedimento a un presunto inasprimento delle politiche di sicurezza. Tuttavia, tale operazione appare più orientata a soddisfare esigenze di visibilità mediatica e di consenso elettorale che a fornire strumenti adeguati e proporzionati per affrontare i reali limiti di efficacia e costituzionalità della misura. In secondo luogo, l'esplicita efficacia del divieto di ritorno nel comune, anche in assenza di una presenza fisica dell'interessato, punta a dare alla collettività l'immagine di un Governo intransigente nei confronti della criminalità. Tuttavia, un tale approccio ignora i concreti limiti di costituzionalità della misura – *in primis*, il rischio di lesione dei principi di proporzionalità e personalità della responsabilità – e si inscrive in una più ampia strategia normativa volta a enfatizzare la percezione di controllo e sicurezza. L'intervento appare emblematico di una legislazione costruita su basi simboliche, spesso carenti di un'analisi approfondita degli effetti pratici[96], e più orientata a soddisfare le aspettative dell'opinione pubblica e dei *media* che a fornire soluzioni giuridiche efficaci e rispettose dello Stato di diritto.

Quanto ai presupposti per l'applicabilità di tale misura sono tre: 1) la riconducibilità del soggetto ad una delle fattispecie di pericolosità generica; 2) l'essere il

[96] Ad esempio, non si considera il rischio di abuso o l'eventuale difficoltà di controllo sul rispetto della misura, rendendo l'intervento privo di una reale incisività sul fenomeno criminale in termini di prevenzione dello stesso.

proposto pericoloso per la sicurezza[97] pubblica; 3) il trovarsi fuori dai luoghi di residenza. Rispetto al requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica, la dottrina si è dimostrata piuttosto scettica, evidenziando la porosità semantica dello stesso[98] e ricercando un significato più circostanziato[99].

Nella giurisprudenza, invece, si registra un'evoluzione. Storicamente, tale elemento veniva inteso in senso ampio, prendendosi in considerazione anche solo la probabile commissione di condotte devianti e antisociali non penalmente rilevanti[100]. Più di recente, invece, gli interpreti tendono ad esigere una valutazione del comportamento del proposto parametrata alla probabilità di commissione di reati. In particolare, la giurisprudenza di merito ha affermato che «*per l'irrogazione del foglio di via obbligatorio, è necessaria l'individuazione di specifiche e concrete condotte del destinatario della misura, dalle quali emerga una significativa probabilità di commissione di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose*»[101]. La stessa giurisprudenza, del resto, in alcuni casi tende a riconoscere una certa sovrapposizione fra la misura di prevenzione in esame e la sfera penale, affermando che già sul piano della tipizzazione normativa il foglio di via è «*fortemente caratterizzato in termini penalistici, nel senso che entrambi i profili, soggettivo e oggettivo, devono essere ricostruiti, da un lato, attingendo al vissuto criminale del soggetto interessato (nei suoi risvolti pregressi ed in quelli prognostici), dall'altro lato, analizzando il potenziale offensivo insito nelle condotte criminose alle quali il medesimo risulti essere dedito*»[102]. In altri casi, al contrario, la giurisprudenza ha ribadito come il foglio di via sia una misura di polizia diretta a prevenire reati e non a reprimerli[103], assolvendo ad una funzione di prevenzione generale. Pertanto, secondo questa visione[104] «*non occorre la prova della avvenuta commissione di reati essendo sufficiente una motivata indicazione dei comportamenti e degli episodi – desunti dalla vita e dal contesto socio ambientale dell'interessato – da cui*

[97] Per un'analisi esaustiva del concetto di sicurezza alla luce della giurisprudenza costituzionale intervenuta sul tema si rinvia a E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 75.

[98] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 74; V. MAIELLO, *Profili sostanziali*, cit., p. 1527.

[99] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 74, ricorda come la dottrina abbia tentato di interpretare il concetto di "pericolosità per la sicurezza pubblica" in senso conforme ai principi costituzionali. L'Autrice richiama, sul punto, P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 640, secondo cui tale pericolosità è riferibile a soggetti che «*in rapporto al loro sistema di vita e alle relazioni con ambienti della malavita, appaiono come possibili centri motori di iniziative criminali che, andando oltre la condotta individuale, mettono in pericolo le basi fondamentali della convivenza e tolgono alla polizia le normali possibilità di controllo e di prevenzione*».

[100] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 98; FIORENTIN, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 32-33.

[101] T.A.R. Napoli, sez. V, 22/07/2024, n. 4333.

[102] T.A.R. Venezia, sez. I, 24/06/2024, n. 1579 ma anche T.A.R. Napoli, sez. V, 14/03/2024, n. 1726.

[103] T.A.R. Napoli, sez. V, 20/12/2018, n. 775.

[104] Di cui un esempio si ha in T.A.R. Parma, sez. I, 26/02/2024, n. 41.

oggettivamente emerga un'apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose». Ciò, ovviamente, rende la misura esercizio di ampia discrezionalità che, come per l'avviso orale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo[105].

Questa discrezionalità applicativa, combinata con le incertezze sullo *standard* probatorio richiesto, solleva interrogativi sulla legittimità ed efficacia del foglio di via. Tale misura, infatti, oltre ad incidere direttamente sulla libertà di circolazione, comporta tutta una serie, piuttosto nutrita, di implicazioni. Anzitutto, l'inosservanza del foglio di via costituisce di per sé reato: il mancato allontanamento dal comune o il suo ritorno non autorizzato oggi configurano un vero e proprio delitto[106] punito con la pena della reclusione da sei a diciotto mesi e con la multa fino a 10.000 euro[107]. In più, la violazione reiterata del foglio di via può costituire elemento di fatto da cui desumersi l'inquadramento del soggetto nella fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1 lett. c).

Ancora, l'applicazione del foglio via è foriera di ulteriori conseguenze, eventualmente applicabili e previste dagli artt. 71, 72, 73, 79 e 80 del cod. antimafia. Trattasi di misure che incidono variamente sulla vita del proposto andando dalle circostanze aggravanti fino alle verifiche di natura fiscale ed economica. Parte della dottrina[108], invece, dubita possano trovare applicazione, se causa di maggiori ricadute negative per il proposto, quelle disposizioni non contenute nel codice ma presenti in altri testi legislativi che rinviano genericamente ai destinatari di misure di prevenzione[109].

La presenza di tali ripercussioni, peraltro, è particolarmente significativa in relazione all'effettività della misura, potendosi legittimamente dubitare non soltanto della costituzionalità del foglio di via ma anche della sua stessa efficacia. Com'è pacifico, si tratta di una misura che non può essere attuata coattivamente, mediante la traduzione del proposto da parte dell'autorità di polizia[110], sicché è ben possibile che il destinatario violi la misura, vista la scarsa deterrenza che ha la sola "consegna di un foglio". Tuttavia, tale

---

[105] Se non sotto i profili dell'abnormità dell'iter logico, della macroscopica illogicità, del travisamento della realtà fattuale, prescindendo in particolare dall'accertata commissione di un reato. Così, in giurisprudenza, T.A.R. Milano, sez. I, 13/11/2023, n. 2648; T.A.R. Milano, sez. I, 8 agosto 2023, n. 2019; T.A.R. Napoli, sez. V, 1° aprile 2022, n. 2202; T.A.R. Roma, sez. I, 30 gennaio 2023, n. 1682; cfr. anche Cons. St., sez. III, 26 giugno 2019, n. 4404.

[106] Prima della riforma del 2023, invece, si prevedeva soltanto una contravvenzione con una pena che andava da 1 a 6 mesi di arresto.

[107] Che appare palesemente sproporzionata.

[108] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 101.

[109] *Ibidem*. Gli Autori richiamano, ad esempio, la revoca della patente nautica disposta dagli articoli 37-41 del D.L. 29 luglio 2008 n. 146 ovvero le incapacità morali previste dal Codice di procedura penale.

[110] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 76.

inosservanza può costare caro, comportando una serie di conseguenze, come visto, anche gravi: in particolare, può integrare il delitto di cui all'art. 76 cod. antimafia, influire sull'applicazione di misure di prevenzione altre e più gravi, nonché incidere sul riconoscimento di circostanze aggravanti, generando situazioni di maggiore afflittività rispetto alla misura originaria. Questo passaggio evidenzia un paradosso cruciale: l'apparente inefficacia del foglio di via come strumento di prevenzione diretta viene "compensata" da sanzioni punitive applicate a posteriori. Tale dinamica rischia di confondere il piano della prevenzione con quello della punizione del sospetto, alimentando dubbi sulla reale efficacia della misura nel prevenire comportamenti indesiderati oltreché sul rispetto dei principi costituzionali di proporzionalità e necessità.

Vieppiù che recentemente l'utilizzo del foglio di via è stato contestualizzato in chiave repressiva attraverso nuovi interventi normativi e una prassi applicativa che ne incoraggia un largo uso. Sotto il primo aspetto, si pensi sempre al Decreto Caivano[111] che rafforza la portata di questo strumento non solo per gli adulti ma anche per i minorenni prevedendo, tra l'altro, l'aumento della durata massima del divieto di rientro nei comuni dai quali si è stati allontanati, ora estesa di un anno[112]. Inoltre, la violazione del foglio di via comporta oggi sanzioni penali più severe (anche per i minorenni), prevedendosi la reclusione da sei a diciotto mesi e la multa fino a 10.000 euro. Anche in questo caso, invero, si passa dalla contravvenzione al delitto, aggravando il quadro sanzionatorio conseguente all'applicazione di una misura di prevenzione.

Ancora, in tempi più recenti è stata messa in discussione la prassi di applicare il foglio di via nei confronti di attivisti ambientali e sociali intenti a promuovere

[111] S. BERNARDI, *Convertito in legge il d.l. "Caivano"*, cit., p. 3 ss., evidenzia come il secondo comma dell'art. 3 del Decreto Caivano innovi la disciplina dello strumento del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2. Secondo l'Autrice la struttura della norma viene integralmente ridelineata, precisando i presupposti applicativi della misura disposta dal Questore (presenza di un soggetto pericoloso ai sensi dell'art. 1 cod. antimafia in un comune diverso dai luoghi di residenza o di dimora abituale) e definendone maggiormente il contenuto (si introduce un termine massimo di 48 ore entro il quale il destinatario della misura deve lasciare il territorio comunale; ai destinatari della misura viene inibito di rientrare, senza preventiva autorizzazione, nel comune dal quale sono stati allontanati per un termine non inferiore a sei mesi e non superiore a 4 anni; viene reso autonomamente operante il divieto di ritorno anche nei casi in cui, al momento della notifica, il soggetto abbia già abbandonato il territorio comunale).

[112] Art. 5 del Decreto Caivano.

manifestazioni pubbliche. Ciò riflette la generale (e storica[113]) tendenza del sistema di prevenzione italiano ad adottare strumenti amministrativi in assenza di un vero e proprio procedimento penale, ma con conseguenze anche afflittive per la libertà personale.

Si è rilevato, in particolare, l'impiego di tale strumento in chiave politica[114], quale mezzo per ridurre il dissenso e controllare temi ed opinioni dibattute sul piano sociale[115]. Agli attivisti colpiti da questo provvedimento, in effetti, viene inibita la possibilità di accedere a determinate città per un periodo che, come visto, può arrivare fino a tre anni. E questo anche laddove le proteste siano del tutto pacifiche e, dunque, costituzionalmente protette.

Un tale approccio, oltre a limitare la libertà di movimento, sembra mirare a dissuadere e delegittimare le azioni di protesta, facendo perdere di vista anche il senso stesso delle misure di prevenzione[116]. Difatti, l'adozione sistematica di tali strumenti nei confronti di soggetti "etichettati" per le proprie idee politiche o, comunque, sociali amplifica il dibattito sull'equilibrio tra sicurezza e libertà individuali che già caratterizza queste misure, specie in un contesto dove non vi sono minacce concrete di ordine pubblico[117]. Questo uso improprio del foglio di via, pur operando in sede applicativa, trova un terreno fertile già sul piano legislativo, dove emergono evidenti lacune che consentono un tale utilizzo. Infatti, il quadro normativo che disciplina questo strumento

---

[113] La tendenza storica del sistema di prevenzione italiano all'adozione di strumenti amministrativi risale alle leggi speciali contro la mafia degli anni '50 e '60, come la Legge 31 maggio 1965, n. 575 ("Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso"), che costituì il primo impianto organico per le misure di prevenzione. Già allora, l'accento era posto sulla gestione del rischio sociale piuttosto che sulla responsabilità penale accertata, segnando una scelta normativa incentrata sulla prevenzione *ante delictum*. Questa impostazione si è evoluta attraverso successive riforme, come il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D.lgs. n. 159/2011), ma ha mantenuto il suo tratto caratterizzante di "sistema amministrativo afflittivo" un modello che sacrifica parte delle garanzie processuali proprie del diritto penale.

[114] In alcuni casi, però, la magistratura amministrativa ha censurato l'applicazione del foglio di via nei confronti degli attivisti. Ciò è avvenuto, ad esempio da parte del T.A.R. Toscana, sentenza n. 802 del 2024 ove si è ritenuto che l'occupazione di un immobile da parte di un gruppo di attivisti era avvenuta per un fine dimostrativo o di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, circostanza questa che, a giudizio del Collegio, non è da intendere quale sintomo di dedizione, ma, al contrario, essa sarebbe idonea ad attenuare la considerazione del possibile destinatario quale soggetto dedito e, quindi, pericoloso da un punto di vista sociale.

[115] Ad esempio, la Questura di Milano ha applicato il foglio di via nei confronti del presidente dell'Associazione Palestinesi d'Italia Hohammad Hannoun che, in occasione di una manifestazione contro la guerra a Gaza, aveva dato la propria solidarietà a chi ad Amsterdam aveva attaccato gli ultras israeliani del Maccabi dopo la partita contro l'Ajax. Si veda *Foglio di via da Milano per il presidente dell'associazione Palestinesi d'Italia Mohammad Hannoun*, in *Il Fatto Quotidiano*, 16 novembre 2024. Per un altro caso di veda *Corteo pro Palestina. Foglio di via alla vigilia. Attivista batte la questura*, in *La Nazione*, 14 dicembre 2024.

[116] Che tornano ad essere misure di polizia. Una forte critica è stata mossa nei confronti dei fogli di via applicati ai rappresentanti del movimento NoTav. Si vedano le testimonianze riportate su *Amnesty*: https://www.amnesty.it/fogli-di-via-strumento-di-prevenzione-o-di-repressione/.

[117] Vedi nota 112.

appare caratterizzato da una formulazione vaga e indeterminata, che lascia ampio margine alla discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza. L'assenza di parametri chiari e tassativi per definire cosa costituisca una "minaccia per la sicurezza pubblica" rende possibile applicare la misura anche in contesti che, oggettivamente, non presentano pericoli concreti ma si limitano a coinvolgere posizioni ideologiche o politiche scomode. Questa elasticità normativa, pur rispondendo alle esigenze di flessibilità nel contrasto a fenomeni criminali, rischia di stravolgere la finalità preventiva originaria, trasformando il foglio di via in uno strumento di controllo sociale più che di sicurezza pubblica.

Inoltre, la mancata previsione di un sistema di tutele procedurali adeguate accentua il problema. Le garanzie sostanziali e processuali, che potrebbero arginare eventuali abusi o applicazioni arbitrarie, risultano inadeguate rispetto all'ampia discrezionalità conferita alle autorità. Ad esempio, non è sempre garantita una verifica giudiziaria piena e tempestiva sulla sussistenza dei presupposti di applicazione della misura, il che priva i destinatari di una tutela effettiva dei loro diritti fondamentali. In tale contesto, il rischio di uno slittamento verso un utilizzo politico e repressivo della misura trova origine non solo in una prassi discutibile, ma in un impianto normativo che non ha saputo bilanciare efficacemente le esigenze di sicurezza con i diritti di libertà tutelati dalla Costituzione.

Insomma, per quanto il foglio di via appaia come una misura scarsamente efficace in termini dissuasivi, il quadro collaterale che a tale misura si accompagna lascia aperto il dibattito sul bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali, considerando anche che il suo ampliamento normativo e applicativo rischia di accentuarne l'aspetto repressivo, riducendo gli spazi di contestazione e amplificando il controllo sociale. Pertanto, la distinzione tra genesi e uso improprio non deve oscurare la necessità di un intervento riformatore che renda le norme più chiare, tassative e compatibili con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, onde evitare che l'applicazione pratica possa snaturare completamente il senso delle misure di prevenzione.

5. *Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza semplice e qualificata.*

La sorveglianza speciale di pubblica sicurezza è una misura di prevenzione giurisdizionale: è applicata con provvedimento del Tribunale su proposta del Questore, della Procura della Repubblica, della Direzione Investigativa Antimafia o della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Trattasi di una misura che, a differenza delle precedenti, impone limiti significativi diretti alla libertà di circolazione e può incidere negativamente anche sulla libertà personale del suo destinatario[118]. Ciononostante, tanto la giurisprudenza costituzionale quanto la Corte di Strasburgo, hanno espressamente escluso che tale misura possa avere natura sostanzialmente punitiva, con tutto ciò che ne consegue in ordine alle garanzie, sostanziali e processuali, applicabili[119]. In particolare, la Corte Costituzionale ha anche recentemente[120] evidenziato come tale misura, imperniata su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, assolva una chiara funzione preventiva anziché punitiva, avendo lo scopo di limitare la libertà di movimento del destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati o renderne perlomeno più difficoltosa la loro realizzazione[121]. La dimensione afflittiva della sorveglianza speciale non sarebbe altro, secondo questa visione, che un effetto collaterale di misure volte a controllare e non a punire il soggetto che ne è destinatario.

---

[118] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 102. Per un *excursus* in merito alla dimensione "punitiva" delle misure di prevenzione personali si veda M. CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 526 ss., nonché M. MARINI, *Gli effetti 'punitivi' delle misure di prevenzione personali*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 692 ss.

[119] Dal punto di vista delle garanzie sostanziali, la sottrazione delle misure di prevenzione al perimetro penale implica, innanzitutto, la non applicabilità del principio di stretta legalità, sancito dall'art. 25, co. 2, della Costituzione italiana e dall'art. 7 della CEDU, che richiedono una chiara determinazione delle fattispecie illecite e delle sanzioni. In termini processuali, la giurisprudenza nazionale e sovranazionale ha più volte sottolineato che il procedimento di prevenzione non può essere equiparato a un processo penale, con la conseguenza che non si applicano in via automatica tutte le garanzie tipiche del giusto processo, quali quelle previste dall'art. 111 della Costituzione italiana e dall'art. 6 della CEDU. Ad esempio, il principio di presunzione d'innocenza non trova pieno ingresso in tale ambito, così come non sussiste l'obbligo di accertare i fatti al di là di ogni ragionevole dubbio, essendo sufficiente un giudizio prognostico basato su indizi. Analogamente, non è richiesta la stessa rigidità probatoria e si accettano elementi di fatto che, sebbene insufficienti a fondare una responsabilità penale, sono considerati idonei a giustificare l'adozione di misure di prevenzione. Questo quadro ha portato ad un indebolimento del diritto di difesa e alla marginalizzazione del contraddittorio, con un giudizio che spesso si svolge su un piano prevalentemente cartolare e senza una piena verifica delle prove. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha cercato di mitigare queste lacune riconoscendo alcune garanzie processuali, come il diritto del proposto di intervenire nel procedimento o il dovere del giudice di motivare adeguatamente i provvedimenti adottati, ma tali interventi non sono riusciti a colmare del tutto il divario con le tutele offerte in ambito penale.

Sul tema delle garanzie si veda G. LAURICELLA, *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021; F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, in *Leg. Pen.*, 2019.

[120] Il riferimento è alla sentenza n. 24/2019. Per un commento si veda la nota n. 42.

[121] R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale – parte generale*, Torino, 2021, p. 1319.

La Corte EDU, dal canto suo, ha parimenti escluso la natura sostanzialmente punitiva della sorveglianza speciale[122], pur ritenendola misura limitativa della libertà di circolazione[123] che, come tale, dovrebbe soggiacere ai requisiti di legittimità previsti dall'art. 2 Prot. 4 CEDU[124]: la presenza di un'idonea base legale e la proporzionalità della misura rispetto al legittimo obiettivo di prevenzione dei reati[125]. Di conseguenza, secondo la Corte, la questione del rispetto del principio della legalità-prevedibilità da parte della sorveglianza speciale non si porrebbe in termini di "materia penale", costituendo presupposto implicito della idoneità della base legale richiesta dalla norma convenzionale applicabile[126]. Ciò, del resto, ha consentito anche alla Corte Costituzionale di ricondurre le misure di prevenzione personali nell'alveo dell'art. 13 della Costituzione, vantando, quale ulteriore garanzia non prevista a livello convenzionale, la riserva di giurisdizione.

---

[122] In particolare, nella più recente sentenza *De Tommaso* la Corte ha escluso esplicitamente la riconducibilità delle misure all'art. 6 della CEDU e, implicitamente, all'art. 7 della Convenzione. Rispetto all'art. 6, infatti, la Corte di Strasburgo osserva come la misura di prevenzione della sorveglianza speciale – oggetto del caso concreto – non sia paragonabile a una sanzione penale, posto che il procedimento di applicazione della stessa non coinvolge la determinazione di una "*criminal charge*" ai sensi della citata norma. Al contrario, il mancato richiamo all'art. 7 della CEDU – pur non costituendo oggetto di una precisa posizione da parte della Corte – è stato ancor più criticato da una parte della dottrina nazionale. Segnatamente, avendo la Corte EDU censurato la misura della sorveglianza speciale per la sua indeterminatezza, ci si sarebbe aspettati una censura per violazione dell'art. 7 nella parte in cui esige la prevedibilità delle decisioni giudiziarie, cosa non avvenuta.

[123] Come ricorda E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 22, la Corte EDU solamente in un caso – peraltro particolarissimo – ha giudicato la sorveglianza speciale al metro della libertà personale tutelata dall'art. 5 CEDU. Il caso *Guzzardi c. Italia* del 1980, in effetti, presentava caratteristiche fattuali particolarmente specifiche. La vicenda riguardava un soggetto imputato per gravi reati di mafia e traffico di sostanze stupefacenti, il quale, scaduti i termini massimi di custodia cautelare, era stato sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno presso l'isola dell'Asinara. La Corte EDU ha ricordato che per stabilire se una persona sia stata privata della libertà ai sensi dell'art. 5 CEDU occorre considerare le peculiarità della situazione concreta, sottolineando come la distinzione tra "privazione" e "restrizione" della libertà sia di natura quantitativa piuttosto che qualitativa. In tale contesto, la Corte ha valutato le condizioni imposte al Sig. Guzzardi durante l'esecuzione della misura sostanzialmente equivalenti a una privazione della libertà personale. Di conseguenza, ha rilevato un'interferenza con la disciplina dell'art. 5 CEDU.

[124] Per una disamina dell'art. 2 Prot. 4 CEDU si rimanda a: C. GRABENWARTER, *European convention on human rights: commentary*, Oxford, 2014, p. 411 ss.; D. HARRIS, M. O' BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2018, p. 943 ss.; F. VIGANÒ, *Art. 2 Prot. 4*, in G. UBERTIS, F. VIGANÒ (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2016, p. 353 ss.; C. FAVILLI, *Art. 2 Protocollo 4*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 859 ss.

[125] Legittime se previste dalla legge e se necessarie per uno dei fini previsti dalla norma quali la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il mantenimento dell'ordine pubblico, la prevenzione delle infrazioni penali, la protezione della salute o della morale o la protezione dei diritti e libertà altrui.

[126] In questo modo, la Corte EDU evita una possibile contraddizione: il riconoscimento di una violazione dell'art. 7 della Convenzione, infatti, avrebbe aperto un varco alla possibilità di ricondurre le misure di prevenzione nell'ambito delle sanzioni sostanzialmente penali.

Parte della dottrina[127] ha, invero, criticato la scelta della Corte di Strasburgo di ricondurre le misure di prevenzione personali nell'ambito dell'art. 2 Prot. 4, auspicando l'utilizzo di altri parametri convenzionali[128] nonché il riconoscimento della natura punitiva di tale strumento[129]. Parimenti, molti studiosi[130] hanno evidenziato come la distinzione tra *finalità preventiva* e *natura punitiva*, adombrata dalla Corte Costituzionale per escludere la natura penale, sia – quantomeno rispetto ad alcune prescrizioni – artificiosa e non coerente con l'effettivo impatto che le stesse hanno sulla libertà personale e sulla dignità dei destinatari.

Per quanto riguarda i presupposti di applicazione della misura si richiede il ricorrere di due elementi: anzitutto, il soggetto deve rientrare in una delle categorie di pericolosità generica o qualificata[131] previste dall'art. 4 del Codice Antimafia; in secondo luogo, deve risultare pericoloso per la sicurezza pubblica, secondo quanto previsto dall'art.

---

[127] G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo*, cit., p. 19 ss. Per una panoramica sulle posizioni assunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza in merito alla natura delle misure di prevenzione si veda P. PITTARO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., p. 143 ss.

[128] G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo*, cit., p. 1 ss., che ripercorre la giurisprudenza della Corte EDU che ha rigettato, nella maggior parte dei casi, la possibilità di utilizzare come parametri per vagliare la legittimità convenzionale delle misure di prevenzione personali gli artt. 5 e 8 CEDU.

[129] Specie considerando che a istituti ben meno stigmatizzanti è stata attribuita natura sostanzialmente penale. Cfr. A. MANNA, *La natura giuridica delle misure di prevenzione tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1064, che ricorda, tra l'altro, come la Corte abbia ritenuto di natura penale non solo le *Ordungswidrigkeiten* tedesche, ossia l'illecito amministrativo depenalizzato, ma addirittura le sanzioni pecuniarie formalmente amministrative ma di notevole entità previste in alcuni Paesi, come nel caso di quelle riguardanti gli eccessi di velocità degli automobilisti.

[130] Fra cui anche G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo*, cit., p. 20, secondo cui negare la natura "punitiva" di sanzioni alle quali si riconosce ad ogni modo il carattere "afflittivo" è una distinzione evanescente considerando che «*se il provvedimento determina, come quasi invariabilmente accade, una degradazione a carico del destinatario di esso, degradazione che non può non impingere sulla "pari dignità sociale" dello stesso, non è invero agevole negare che una componente punitiva ricorre, essendo certe prescrizioni vocate maggiormente alla punizione del soggetto piuttosto che essere ispirate (solamente) a finalità preventive*». Secondo l'Autore, pertanto, ragionare di questi effetti, che toccano beni di primario rilievo costituzionale in termini di effetti collaterali non ne attenua l'irriducibile ricaduta sui diritti dei destinatari di esse.

[131] Come ricordano F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 103, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la sorveglianza speciale può essere disposta anche nei confronti di un soggetto al momento detenuto «*addirittura anche un ergastolano*». Gli Autori evidenziano, però, che, in questi casi, l'esecuzione della sorveglianza speciale sarà rinviata al momento in cui cessa la detenzione e sempreché in quel momento il soggetto risulti ancora pericoloso. Così Cass. Pen., sez. VI, 27 giugno 2018, n. 40270.

6. Tale norma, peraltro, in relazione al presunto grado di pericolosità del soggetto delinea tre diverse tipologie[132] di sorveglianza speciale in ordine progressivo di afflittività[133].

Anzitutto, vi è la sorveglianza semplice che comporta l'applicazione di una serie di prescrizioni e controlli nei confronti del destinatario.

In secondo luogo, è prevista la sorveglianza speciale qualificata dal divieto di soggiorno cui ricorrere «*ove le circostanze del caso lo richiedano*». Tale misura comporta il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni.

Infine, può essere applicata la sorveglianza speciale qualificata dall'obbligo di soggiorno allorquando «*le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica*». In sostanza, attraverso tale misura, viene annullata la libertà di circolazione del sorvegliato speciale[134] essendo questi obbligato a soggiornare nel comune di residenza o di dimora abituale senza possibilità di recarsi altrove, salvo specifica autorizzazione concedibile «*quando ricorrono gravi e comprovati motivi di salute*» ovvero «*gravi e comprovati motivi di famiglia che rendano assolutamente necessario ed urgente l'allontanamento dal luogo di soggiorno coatto*». In entrambi i casi, è previsto un periodo massimo di allontanamento non superiore a dieci giorni, oltre al tempo necessario per il viaggio. Sul punto, tuttavia, l'interpretazione giurisprudenziale è molto rigida: l'orientamento prevalente esclude che l'autorizzazione possa essere concessa per esigenze connesse all'esercizio del diritto di difesa[135] o allo svolgimento di attività lavorativa[136], rilevando l'assenza nel parametro normativo della possibilità di autorizzare l'allontanamento dal domicilio coatto per motivi diversi da quelli previsti dalla norma.

Rispetto alle ragioni di lavoro, però, si è recentemente[137] registrata una certa apertura da parte della giurisprudenza di legittimità che ha riconosciuto la possibilità che alla persona sottoposta alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno in un determinato comune possa essere concessa l'autorizzazione ad allontanarsene anche per

---

[132] Dibattuta è la questione vertente sulla natura del divieto di soggiorno e l'obbligo di soggiorno. Alcuni Autori, come G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 117, nonché E. GALLO, *Misure di prevenzione*, cit., p. 8 sostengono che si tratti di mere modalità esecutive della sorveglianza. Altri, al contrario, propendono per l'autonomia concettuale e dogmatica delle singole misure come sostenuto da M. MINNELLA, *La reciproca autonomia delle singole misure di prevenzione*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1974, p. 480 ss.

[133] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 103.

[134] *Ibidem*.

[135] Suscettibili di essere tutelate in forme alternative compatibili con i limiti imposti dal provvedimento in corso di esecuzione. Cfr. Cass. Pen., sez. VI, 4 novembre 2014, n. 47588.

[136] Di recente Cass. Pen., sez. VI, 27 maggio 2020, n. 17852.

[137] Cass. Pen., sez. I, 24 giugno 2020, n. 23392.

esigenze di lavoro, sempre che sussistano gravi e comprovati motivi che rendano assolutamente necessario detto allontanamento[138]. Sicché, secondo questo orientamento di maggior favore, a rilevare sarebbe la gravità della ragione lavorativa adotta, con il rischio di rendere comunque difficile l'ottenimento di una tale autorizzazione e di aprire le porte a interpretazioni arbitrarie rimesse alla discrezionalità del giudice. Vieppiù che secondo la giurisprudenza l'eventuale erronea opinione del sorvegliato in merito alla necessità della prescritta autorizzazione preventiva per allontanarsi dal comune di residenza non si configuri come un errore su legge diversa da quella penale, costituendo, invece, un errore di diritto inescusabile[139].

A seguito delle modifiche introdotte con la Legge 24 novembre 2023, n. 168, si può ritenere che oggi vi sia un'ulteriore forma di sorveglianza speciale, riservata ai soggetti indiziati dei delitti di cui all'articolo 4, co. 1, lettera i-*ter*) cod. antimafia[140]. In questo caso, infatti, gli obblighi e le prescrizioni sono disposti, con il consenso dell'interessato e accertata la relativa fattibilità tecnica, con le particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, cosicché anche al sorvegliato può essere applicato il braccialetto elettronico. Laddove, però, questi non presti il suo consenso la norma prevede che la durata della sorveglianza speciale non possa essere inferiore a tre anni e che l'interessato debba presentarsi presso l'autorità di pubblica sicurezza responsabile della sorveglianza nei giorni e orari stabiliti, con una frequenza minima di due volte a settimana, per tutta la durata della sorveglianza speciale. Inoltre, salvo diversa valutazione da parte del giudice, il tribunale stabilisce il divieto o l'obbligo di soggiorno. Del resto, l'obbligo di presentarsi così come il divieto od obbligo di soggiorno trovano applicazione anche quando l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle predette modalità di controllo.

Se, dunque, queste sono le "tipologie" di sorveglianza speciale, dal punto di vista contenutistico la misura si sostanzia in una serie di prescrizioni che hanno quale scopo quello di sottoporre il sorvegliato speciale ad un penetrante controllo da parte degli organi

[138]Alla luce di tale principio, Cass. Pen., sez. I, 24 giugno 2020, n. 23392, ha individuato quale giudice competente a provvedere in ordine a tale autorizzazione quello indicato dall'art. 12, co. 2, del D.lgs. e non nell'organo che ha emesso la misura di prevenzione, escludendo che detta autorizzazione possa essere considerata quale modifica della misura ai sensi dell'art. 11.

[139] Così Cass. Pen., sez. I, 8 febbraio 2017, n. 42795.

[140] Trattasi, nello specifico, dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-*quinquies* e 609-*bis* del medesimo codice.

di pubblica sicurezza[141]. Controllo volto a verificare l'osservanza, da parte dell'interessato, di tutte le prescrizioni che il Tribunale ha ritenuto opportuno imporgli[142] onde garantirne la costante reperibilità[143]. Si tratta, in particolare, di prescrizioni che possono essere distinte in obbligatorie e facoltative, a seconda del margine di discrezionalità riconosciuto al giudice nella loro applicazione.

Quanto alle prescrizioni obbligatorie, previste dall'art. 8, co. 4, cod. antimafia, vi è, anzitutto, l'obbligo di «*vivere onestamente e rispettare le leggi*». Trattasi di previsioni che hanno dato luogo a un vivace dibattito, prima in dottrina e, poi, nella giurisprudenza sia nazionale che europea, per la loro inemendabile vaghezza e genericità[144].

Ciò, già tempo addietro, aveva spinto la giurisprudenza a sollevare questione di legittimità costituzionale, rilevando la violazione dell'art. 25 Cost. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 282 del 2010, aveva rigettato la questione, ritenendo che l'imprecisione di tali precetti potesse essere agevolmente superata attraverso un'interpretazione sistematica che guardasse alla disciplina della prevenzione nel suo complesso[145]. Successivamente, però, l'interrogativo è stato portato all'attenzione della Corte EDU nel celebre caso *De Tommaso*[146] in cui è stato ritenuto che l'interpretazione della Corte Costituzionale non fornisse indicazioni sufficienti per rendere il precetto prevedibile ai suoi destinatari, risolvendosi in un riferimento a tempo indeterminato all'intero ordinamento giuridico nazionale.

---

[141] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 103. Nello stesso senso R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 92.

[142] *Ibidem*.

[143] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 103.

[144] F. BASILE, E. ZUFFADA, *op. cit.*, p. 105.

[145] Nello specifico, ritenendo che la prescrizione di "vivere onestamente" pur apparendo generica, collocata nel contesto di tutte le altre prescrizioni e considerando che costituisce elemento di una fattispecie integrante un reato proprio, assume un contenuto più preciso, risolvendosi nel dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta a un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni. Quanto alla prescrizione di "rispettare le leggi" è stata, invece, ritenuta, sufficientemente determinata in quanto riferita al dovere di rispettare tutte le norme a contenuto a precettivo. Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto*, cit., p. 1322.

[146] Ci si riferisce a *De Tommaso* v. Italia (Corte EDU, sent. 23 febbraio 2017). Per un'analisi F. MENDITTO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017; F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 370; S. FINOCCHIARO, *Le misure di prevenzione italiane sul banco degli imputati a Strasburgo*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 881; V. MAIELLO, *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1039; A.M. MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 15.

Questo arresto ha avuto delle significative ripercussioni sul piano nazionale: la giurisprudenza di legittimità prima[147], quella costituzionale poi[148], hanno stabilito che le prescrizioni di «*vivere onestamente e rispettare le leggi*», proprio a causa della loro vaghezza e genericità, non possono integrare il precetto del reato di violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale previsto dall'art. 75 cod. antimafia[149]. Altrimenti, ne risulterebbe violato l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 CEDU.

Ciononostante, com'è stato acutamente osservato[150], lo stato della giurisprudenza non ha inciso direttamente sulle due prescrizioni che continuano a restare nel catalogo di quelle da imporre obbligatoriamente al sorvegliato, sebbene ne sia stata apertamente riconosciuta la vaghezza e genericità di contenuti. In più, la stessa Corte di Cassazione ha recentemente[151] ricordato che l'inosservanza delle prescrizioni generiche di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi" da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale, sebbene non configuri il reato di cui all'art. 75, può rilevare ai fini dell'eventuale aggravamento della misura di prevenzione che, purtuttavia, dovrebbe rimanere ancorato ai criteri delle gravi esigenze di ordine e tutela della sicurezza pubblica o alla ripetuta violazione degli obblighi inerenti alla misura[152].

La valorizzazione dei principi di determinatezza e prevedibilità non ha, dunque, sortito l'effetto dirompente sperato[153], continuando la giurisprudenza ad adottare soluzioni cariche di "se" e di "ma" che certo non aiutano a dare chiarezza a delle previsioni legislative già di per sé prive di indicazioni che ne circoscrivano il contenuto operativo.

---

[147] Si veda, in particolare, Cass. Pen., Sez. Un., 27 aprile 2017, n. 40076, c.d. sentenza Paternò che osserva come la norma incriminatrice di cui all'art. 75 cod. antimafia utilizzi la tecnica del rinvio che, però, può essere riferito soltanto a quegli obblighi e prescrizioni che abbiano contenuto determinato e specifico, a cui poter attribuire valore precettivo.

[148] In particolare, nella sentenza n. 25/2019 la Corte Costituzionale ha osservato che la previsione come reato della violazione delle prescrizioni in esame ha l'effetto abnorme di sanzionare penalmente qualsivoglia violazione amministrativa, oltre ad aggravare indistintamente la pena. La Corte, del resto, è intervenuta per porre fine al problema lasciato aperto dalle Sezioni Unite Paternò in ordine alle condanne già pronunciate in via definitiva per il reato di violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale.

[149] È stato osservato come la scelta della Corte di Cassazione di circoscrivere la rilevanza della sentenza *De Tommaso* al solo profilo del reato di cui all'art. 75 ne abbia sterilizzato l'importanza. Cfr. E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 88. Si auspicava, infatti, che l'arresto aprisse la strada ad una rivisitazione dei presupposti della prevenzione personale. In quest'ottica, secondo G. BIONDI, *Le Sezioni Unite Paternò e le ricadute della sentenza Corte Edu De Tommaso c. Italia sul delitto ex art. 75, comma 2, D.lgs. n. 159/2011: luci ed ombre di una sentenza attesa*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 180, la Corte ha perso una buona occasione per un esame complessivo dei temi e dei problemi che le misure di prevenzione sollevano.

[150] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 105.

[151] Cass. Pen., sez. I, 22 febbraio 2024, n. 25439.

[152] Cass. Pen., sez. V, 14 settembre 2021, n. 135.

[153] Sugli effetti – che si immaginavano – dirompenti della sentenza De Tommaso si veda F.P. LASALVIA, *La prevenzione insostenibile. Scenari post De Tommaso*, in *Arch. Pen.*, 2018; F. BASILE, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giur. It.*, 2018.

La conseguenza è una sorta di doppio standard normativo: da una parte, la prescrizione si qualifica come generica e priva di conseguenze penali dirette, ma, dall'altra, la sua inosservanza può comunque giustificare un inasprimento della misura[154], producendo effetti afflittivi ulteriori per il destinatario.

L'art. 8 prevede, poi, ulteriori prescrizioni a carattere obbligatorio. Fra queste vi è l'obbligo di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza, che comprende non soltanto l'obbligo di comunicare eventuali trasferimenti abitativi ma anche gli allontanamenti temporanei. Il concetto di dimora è, però, interpretato in modo ampio, non coincidendo con l'abitazione in senso stretto ma con il territorio del comune dove il sorvegliato si trova. Altrimenti, com'è stato recentemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità[155], si finirebbe per rendere la sorveglianza speciale una sorta di detenzione domiciliare «*in violazione dei connotati tipici della misura di prevenzione, con contenuti afflittivi simili a quelli della pena*».

Ancora, si prevede la prescrizione obbligatoria di «*non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza*», che è stata fatta oggetto di alcune precisazioni da parte della giurisprudenza. In particolare, si è affermato che il concetto di "associarsi" non richiede una costante e assidua relazione interpersonale caratterizzata da comunicanza di vita e interessi[156], bensì «*implica un'abitualità o serialità di comportamenti*»[157] configurabile «*soltanto nel caso di plurimi e stabili contatti e frequentazioni con pregiudicati*»[158]. Questa circostanza, secondo un orientamento che sembra essersi fatto strada nella giurisprudenza di legittimità, andrebbe verificata tenendo conto di alcuni fattori come: il tempo relativamente concentrato della frequentazione, modalità attuative evocative di una precedente programmazione, la caratura criminale dei soggetti frequentati. In quest'ottica, anche soltanto un singolo evento è stato ritenuto sufficiente nelle misura in cui, da particolari condizioni di contesto, fosse possibile dedurre la non occasionalità dell'incontro[159].

---

[154] Così facendo rientrare dalla finestra ciò che si è fatto uscire dalla porta. Cfr. G. BIONDI, *Le Sezioni Unite Paternò*, cit., pp. 169-170, ma anche M. DE LONGIS, C. FATTA, *Profili critici e conseguenze pratiche della decisione della Grande Camera sulle misure di prevenzione*, in *Giur. Pen.*, 2017.

[155] Cass. Pen, sez. I, 18 settembre 2020, n. 31203.

[156] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 106.

[157] Cass. Pen., sez. I, 20 febbraio 2020, n. 14149.

[158] Cass. Pen., sez. I, 7 marzo 2024, n. 25927; ma anche Cass. Pen., sez. I, 8 aprile 2008, n. 16789.

[159] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 106. In giurisprudenza, in questo senso Cass. Pen., sez. I, 20 febbraio 2020, n. 14149; Cass. Pen., sez. I, 19 luglio 2019, n. 37163.

Altre prescrizioni sono quelle che impongono al sorvegliato speciale – come detto obbligatoriamente – di non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento (anche in determinate fasce orarie)[160]; di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza; di non detenere e non portare armi. In più, nel caso in cui il destinatario della sorveglianza sia persona indiziata di vivere con il provento di reati, si aggiungono due ulteriori prescrizioni obbligatorie: darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro e fissare la propria dimora, farla conoscere all'autorità di pubblica sicurezza e non allontanarsene senza preventivo avviso a quest'ultima.

Un discorso a parte merita la prescrizione obbligatoria di «*non partecipare a pubbliche riunioni*», stante la sua incidenza sulle libertà individuali, costituzionalmente garantite, del sorvegliato. Secondo una parte della dottrina, invero, la prescrizione in esame sarebbe affetta da un'inguaribile assenza di tassatività che condurrebbe ad una, altrettanto insanabile, contraddizione[161]: da un lato, se il giudice specificasse quali sono le riunioni vietate, si avrebbe una violazione della riserva assoluta di legge poiché la determinazione della prescrizione (e, di conseguenza, il precetto del reato derivante dalla sua violazione) sarebbe rimessa alla discrezionalità del giudice; dall'altro, se il giudice si limitasse a richiamare la formula utilizzata dal legislatore, ne uscirebbe leso il principio di tassatività e prevedibilità. In più, parte della dottrina[162] ha rilevato il contrasto fra tale prescrizione e l'art. 17 della Costituzione[163] nella misura in cui tale norma, nel garantire la libertà di riunione, consente di vietare soltanto riunioni specifiche e per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica.

La Corte Costituzionale[164], dal canto suo, ha escluso l'incostituzionalità di tale prescrizione ritenendola giustificata, in relazione alla dovuta tutela della sicurezza sociale,

---

[160] Tale prescrizione è stata introdotta con il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. con mod. dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132.

[161] F. BRICOLA, *Scritti di diritto penale*, Milano, 1997, pp. 903-904; E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 79.

[162] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 80.

[163] Per un'analisi generale di tale norma si veda G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 383 ss.; F. GAMBINI, *Art. 17*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 135. Per uno studio del rapporto fra tale norma e la sicurezza collettiva si rinvia a M.P.C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione, in Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 2003, pp. 827 ss.; D. CODUTI *La libertà di riunione in discussione – L'articolo 17 della Costituzione e la sfida della sicurezza*, Bari, 2022.

[164] Il riferimento è alle sentenze n. 27/59 e n. 76/70.

e tassativa, dal punto di vista descrittivo. Invero, anche a seguito della sentenza *De Tommaso* della Corte EDU, la prospettiva non è mutata, sebbene a Strasburgo siano state manifestate diverse perplessità in ordine a tale previsione[165]. Sul tema sono intervenute anche le Sezioni Unite della Cassazione[166] che, nel dirimere il contrasto in ordine all'estensione del concetto di "pubbliche riunioni", hanno adottato, infine, la soluzione restrittiva – al tempo recessiva[167] –secondo cui il riferimento è da intendersi soltanto alle riunioni in luogo pubblico per le qual è richiesto il preavviso alla pubblica autorità.

Nel complesso, l'obbligatorietà di tali prescrizioni è stata fortemente criticata da una parte della dottrina per l'assenza di margini di personalizzazione[168] che finiscono col rendere la sorveglianza speciale una risposta «*standardizzata e uniforme, e pertanto spesso inadeguata alle più variegate ed eterogenee manifestazioni di pericolosità dei destinatari*»[169]. In particolare, ad essere oggetto di censura è l'automaticità con cui operano le prescrizioni obbligatorie[170] che, per l'appunto, vengono applicate in modo generalizzato e senza eccezioni a tutti i destinatari della misura.

Come si è cercato di mettere in luce si tratta, però, di prescrizioni che possono avere un contenuto anche afflittivo, come avviene nel caso dell'obbligo di permanenza in casa durante le ore notturne o del divieto di partecipare a pubbliche riunioni.

L'onda lunga[171] della Grande Camera *De Tommaso* ha, però, avuto delle ripercussioni anche su questo aspetto. In effetti, l'automatismo che si cela dietro alle

---

[165] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 80.

[166] Cass., Sez. Un., 28 marzo 2019, n. 46595. Per un commento a tale arresto si veda S. FINOCCHIARO, *Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)*, in *Sist. Pen.*, 2019.

[167] Era, infatti, prevalente l'opinione secondo cui per "pubblica riunione" dovesse intendersi qualsiasi situazione in cui può intervenire un numero elevato e indeterminato di persone tale da rendere difficile il controllo dei presenti. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 107.

[168] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 108.

[169] *Ibidem*. Secondo gli autori la sorveglianza speciale è spesso sproporzionata se non addirittura inutile e controproducente rispetto all'obiettivo di neutralizzare la pericolosità del sorvegliato perseguito.

[170] Ritenuta pacifica come ricorda F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, cit., p. 90. Giocano in tal senso il tenore letterale della disposizione, la quale recita chiaramente che il giudice «*[i]n ogni caso, prescrive*» le imposizioni in questione, nonché l'interpretazione sistematica del co. 4 con i successivi co. 5 e 6, i quali fanno riferimento ad una serie di altre prescrizioni che il tribunale, invece, «*può*» imporre.

[171] E. ZUFFADA, *La Cassazione scardina in via interpretativa l'automatismo applicativo delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale: verso una nuova questione di legittimità costituzionale? Cass., Sez. VI, sent. 29 maggio (dep. 11 giugno) 2019, n. 25771, Pres. Paoloni, rel. Bassi*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, p. 1.

prescrizioni obbligatorie è stato ridimensionato, almeno in parte, dalla recente [172] giurisprudenza di legittimità. In alcuni arresti la Corte ha censurato l'assenza di un'adeguata motivazione che giustifichi l'applicazione di alcune prescrizioni, ancorché obbligatorie, al sorvegliato speciale. In particolare, ciò è avvenuto con riguardo al divieto di partecipare a riunioni pubbliche, rispetto al quale la Corte ha sottolineato la necessità che nel relativo provvedimento applicativo venga esplicitato in che termini e in che misura la limitazione di un diritto politico e democratico trovi giustificazione nella imposizione di suddetta prescrizione. Questa, infatti, rischia di risolversi «*in una compressione generalizzata di una libertà fondamentale, senza correlarsi all'aspetto della ritenuta pericolosità sociale e senza, soprattutto, dire per quale ragione essa imposizione si renda, nel singolo caso concreto, necessaria in funzione dell'attuazione del controllo di pericolosità*»[173].

La giurisprudenza, insomma, sembra andare oltre alla *littera legis* proponendo una lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata delle prescrizioni obbligatorie previste per la sorveglianza speciale o, quantomeno, del divieto di partecipare a pubbliche riunioni: il giudice può legittimamente imporlo solo se tale prescrizione è adeguatamente motivata in relazione alla specifica e attuale pericolosità sociale del destinatario. A tal fine, devono essere esplicitate chiaramente le esigenze di tutela e sorveglianza che giustificano tale limitazione, evidenziando in modo concreto i rischi per la sicurezza pubblica che deriverebbero dalla partecipazione del soggetto a tali eventi. Inoltre, il giudice è tenuto a definire con precisione i contenuti della restrizione, indicando a quali tipologie di riunioni pubbliche si applichi, in modo che il provvedimento sia strettamente connesso alle esigenze di difesa sociale specifiche del caso. Analoghe considerazioni vengono svolte riguardo all'obbligo di permanenza in casa nelle ore notturne: anche tale misura, secondo la Corte, deve essere correlata in modo motivato alle caratteristiche della pericolosità sociale attribuita al destinatario, tenendo conto della specifica natura delle condotte criminose potenzialmente reiterabili. L'imposizione di questa misura deve, dunque,

---

[172] E. ZUFFADA, *La Cassazione scardina in via interpretativa*, cit., p. 1 ss., ricorda come anche la giurisprudenza, quantomeno fino alla sentenza *De Tommaso*, si era attestata sulla medesima posizione. Anzi, sotto la vigenza della L. n. 1423/1956 i giudici di legittimità avevano dato una lettura molto rigorosa della disciplina relativa alle prescrizioni, affermando addirittura che «*la citata normativa deve essere interpretata nel senso che il tribunale possa disporre discrezionalmente prescrizioni diverse da quelle previste obbligatoriamente dal legislatore, ma non applicare quest'ultime in forma diversa da quella espressamente prevista*». Così Cass. Pen., sez. I, 30 giugno 2004, n. 36123. Sul carattere obbligatorio del divieto di partecipare a pubbliche riunioni, si veda anche Cass. Pen, sez. I, 5 novembre 2008, n. 44846.

[173] Cass. Pen., sez. I, 6 giugno 2018, n. 49731. Si rimanda a F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., per un breve commento.

risultare necessaria e proporzionata alle esigenze di controllo, basandosi su un'analisi approfondita e contestualizzata del caso concreto.

In realtà, seguendo la logica sottesa a tali orientamenti ciascuna prescrizione correlata alla sorveglianza speciale, sia essa tradizionalmente obbligatoria o facoltativa, dovrebbe trovare nel provvedimento di applicazione un precipuo riscontro. In sintesi, parafrasando un'altra sentenza della giurisprudenza di legittimità, ciascuna prescrizione dovrebbe derivare, da una constatazione individualizzata di necessità e utilità di *quella* particolare prescrizione [174], evitando pericolose generalizzazioni e applicazioni standardizzate. Ciò, del resto, risulterebbe altresì coerente con quanto recentemente affermato dalla Corte Costituzionale[175] in materia di misure di prevenzione, nella misura in cui l'automaticità delle prescrizioni rischia di risolversi in un meccanismo presuntivo di riconoscimento della pericolosità sociale del preposto[176].

È evidente, infatti, che se la misura della sorveglianza speciale si fonda sulla pericolosità del soggetto che ne è destinatario, le relative prescrizioni, restrittive di libertà fondamentali, non possono che essere messe in funzionale collegamento con tale condizione. E, in effetti, nella sentenza in commento la Corte sembra proprio valorizzare il giudizio di proporzionalità[177] tra la misura applicata e la pericolosità del soggetto per superare il meccanismo presuntivo contenuto nella norma censurata e ribadire che i presupposti applicativi devono essere oggetto di casistico accertamento giurisdizionale. La soluzione proposta, inoltre, risulterebbe in linea con quella giurisprudenza costituzionale che in materia di pene e misure di sicurezze ha gradualmente scardinato

[174] Il riferimento è a Cass. Pen., sez. I, ord. 19 dicembre 2018, n. 2124. Per un commento si veda E. ZUFFADA, *Alle sezioni unite una nuova questione relativa alla configurabilità del reato di cui all'art. 75 cod. antimafia, questa volta in caso di trasgressione del divieto di partecipare a pubbliche riunioni*, in *Dir. pen. cont.*, 2019.

[175] Corte Costituzionale, sent. n. 162/24, che ha dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 14, co. 2-*ter*. D.L.vo 159/11, per molteplici profili di irragionevolezza e contrasto con i principi sanciti dalla Carta fondamentale. Per un commento si veda UCPI, *Prevenzione, Eccezione, Costituzione*, 2024.

[176] Nel caso affrontato dalla Corte si contestava la legittimità dell'articolo 14, co. 2-*ter*, laddove prevedeva che, in caso di sospensione dell'esecuzione della sorveglianza speciale durante il periodo in cui l'interessato era detenuto per l'esecuzione di una pena, il tribunale dovesse verificare la persistenza della pericolosità sociale dell'individuo solo se lo stato di detenzione si fosse protratto per almeno due anni e non, quindi, nei casi in cui la durata fosse stata inferiore. Nell'arresto la Corte non si limita a ritenere incostituzionale ogni meccanismo presuntivo per il riconoscimento del presupposto della pericolosità sociale ma riconosce alle misure di prevenzione un effetto limitativo della libertà personale, cui è ancillare il giudizio di proporzionalità, che «*costituisce requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo*».

[177] Per un'approfondita ed accurata analisi del principio di proporzionalità, seppure in ambito penale, si veda N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale – Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020.

tutti i sistemi sanzionatori automatici[178], spesso basati su presunzioni legislative avulse dalle specificità del caso concreto.

La questione, però, non è così semplice. Com'è stato acutamente osservato[179], vero è che la giurisprudenza, quantomeno in relazione alle prescrizioni obbligatorie, ha tentato un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme al fine di superare l'automatismo di cui all'art. 8, co. 4, cod. antimafia. Così come non pare possa mettersi in dubbio che i parametri a tal fine richiamati[180] depongano a favore di un sistema di prescrizioni modulabili, in quanto maggiormente in linea con il principio di proporzione. Ciononostante, la soluzione in via giurisprudenziale, che va ben oltre al testo normativo, non è scevra da censure.

Anzitutto, l'esaltazione della personalizzazione delle prescrizioni, in assenza di parametri normativi cui ancorarle, amplia a dismisura la discrezionalità del giudice, col rischio di acconsentire a soluzioni disomogenee e finanche arbitrarie. La scelta della giurisprudenza di legittimità, infatti, sembra volta a limitare l'uso delle prescrizioni rispetto ad una misura, qual è la sorveglianza speciale, il cui fondamento costituzionale è già di per sé ampiamente dibattuto. Ma riconoscere che le prescrizioni in esame hanno carattere discrezionale e non obbligatorio non necessariamente muove la magistratura di merito verso soluzioni più garantiste, posto che il riconoscimento di una maggiore discrezionalità non necessariamente indica in che direzione la stessa debba andare.

Del resto, è anche vero che una tale criticità potrebbe essere limitata prevedendo, sul piano legislativo, una serie di prescrizioni di vario genere lasciando al giudice il compito di selezionare quelle più opportune rispetto alle specificità del caso concreto e alle note di pericolosità del sorvegliato. Ciò consentirebbe di pervenire a un bilanciamento fra le

---

[178] Come sostiene R. ROMBOLI, *Il pendolo della Corte, Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella' giurisdizionale'. Atti della Tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa (Pisa 15 dicembre 2016)*, Torino, 2017, le aree interessate da questa giurisprudenza costituzionale (effetti della recidiva reiterata, misure di sicurezza detentive, applicazione obbligatoria della custodia cautelare, fase dinamica dell'esecuzione penale, diritto di polizia dell'immigrazione, ignoranza della legge penale) sono, in una parola, l'ambito del diritto punitivo. Sicché, secondo l'Autore «*disarticolando automatismi legislativi, è indubbio che la consulta incida in una materia squisitamente politica*». Sul tema, si veda anche G. LEO, *Automatismi sanzionatori e principi costituzionali*, in *Dir. pen. cont.*, 2014.

[179] E. ZUFFADA, *La Cassazione scardina in via interpretativa*, cit., p. 2 ss.

[180] *Ibidem*. L'Autore evidenzia come, pur non avendo Cassazione indicato espressamente le norme costituzionali e convenzionali poste alla base dell'interpretazione conforme, «*il richiamo al "principio di necessaria proporzionalità" della limitazione dei diritti fondamentali rispetto all'esigenza di prevenzione dei reati deve far ritenere che la Corte abbia tenuto in considerazione l'art. 13 Cost. e l'art. 2 prot. 4 Cedu, i quali sono i parametri utilizzati rispettivamente dalla Corte costituzionale e dalla Corte edu per giudicare la legittimità della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*».

esigenze sottese al principio di legalità e la personalizzazione delle prescrizioni, onde tentare di ricondurre la sorveglianza speciale entro i binari della costituzionalità[181].

Più problematica è, invece, una considerazione di sistema. Come è stato osservato[182], in presenza di una norma indiziata di incostituzionalità, il giudice è certamente tenuto ad esperire un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme ma «*l'adeguamento in via interpretativa non può però spingersi fino a sovvertire il dato letterale, che rappresenta in ogni caso il limite oltre il quale l'attività ermeneutica non può spingersi*»[183]. Allo stesso modo, è stato rilevato[184] come anche l'antinomia fra la norma nazionale e i parametri convenzionali[185] imporrebbe di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione interna per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., ove il tentativo di interpretazione conforme non abbia dato esito positivo. In sostanza, laddove l'interpretazione giurisprudenziale risulti incompatibile con la lettera della norma, l'unico rimedio sarebbe quello di adire il giudice delle leggi, onde evitare ribaltamenti di sistema. È, d'altronde, la stessa Corte Costituzionale ad aver chiarito, in più occasioni, che il giudice non può correggere una disposizione che, nella sua formulazione testuale, sia incompatibile con i principi costituzionali o convenzionali. In particolare, la Consulta ha ribadito che il tentativo di interpretazione conforme trova un limite invalicabile nel dato normativo[186], e che, al di là di tale limite, l'unica via percorribile è sollevare una questione di legittimità costituzionale.

---

[181] Sulla necessità di ricercare un equilibrio tra precisione legislativa e discrezionalità giudiziaria in materia di prevenzione, si veda F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 170 ss.

[182] *Ibidem*.

[183] In questo senso G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 92; D. PULITANÒ, *Diritto penale*, VII ed., 2017, p. 135.

[184] Sempre E. ZUFFADA, *La Cassazione scardina in via interpretativa*, cit.

[185] Per una lucida analisi del ruolo del giudice comune di fronte al diritto sovranazionale si rinvia a F. VIGANÒ, *Il giudice penale e l'interpretazione conforme alle norme sopranazionali*, in P. CORSO, E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, Piacenza, 2010, p. 617, nonché E. SCODITTI, *Il giudice comune e la tutela dei diritti fondamentali di fonte sovranazionale*, in *Il Foro Italiano*, 2010, pp. 41-48.

[186] Per la Corte, nello specifico, «*non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione*». Cfr. Corte Cost., sent. n. 24/2019. Per un ulteriore commento alla sentenza si rimanda a: E. MARIANI, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità*, in *disCrimen*, 2019; S. FINOCCHIARO, *Due pronunce della Corte costituzionale*, cit.: F. MAZZACUVA, *L'uno-due della Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento su binari costituzionali?*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2019, p. 987 ss.; V. MAIELLO, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 332 ss.; N. PISANI, *Misure di prevenzione e pericolosità "generica", tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 322 ss.

Peraltro, nel caso dell'art. 8, co. 4, cod. antimafia il legislatore sembra essere rimasto comunque sordo alle censure mosse dalla giurisprudenza di legittimità, avendo rifiutato ogni intervento che potesse, in maniera definitiva, risolvere il punto. In quest'ottica, non solo non vi è stata alcuna revisione normativa, perpetuando un approccio che lascia irrisolti i dubbi di compatibilità costituzionale[187] e convenzionale che circondano la misura, ma, anzi, il legislatore ha incrementato i casi di utilizzo della sorveglianza speciale[188] e ha introdotto ulteriori prescrizioni obbligatorie per alcune categorie di pericolosità sociale[189]. A essere rimasto inascoltato è, dunque, anche quanto affermato dalla Corte EDU nel caso *De Tommaso* nella misura in cui, nel censurare le norme oggetto di rinvio per la loro intrinseca vaghezza sul piano descrittivo – non colmata (e non colmabile) in sede interpretativa – sembra valorizzare ulteriormente l'importanza di un intervento legislativo che non si limiti a delegare alla giurisprudenza il compito di risolvere antinomie, ma che sia in grado di affrontare direttamente le criticità rilevate.

Non meno problematica è la previsione, accanto alle prescrizioni obbligatorie, di quelle facoltative. Queste prescrizioni, a loro volta, riconoscono al giudice dei margini di discrezionalità differenziati[190]: da un lato, vi sono le prescrizioni facoltative a contenuto vincolato ove la scelta del giudice riguarda l'*an* dell'applicazione ma non anche il contenuto della stessa, predeterminato per legge; dall'altro lato, si prevedono prescrizioni facoltative a contenuto libero ove la discrezionalità giudiziaria si estende anche alla sostanza.

Le prescrizioni facoltative a contenuto vincolato si risolvono in quelle previsioni aggiuntive, applicabili al destinatario della sorveglianza speciale qualificata, che consistono nel divieto di allontanarsi dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità

---

[187] La Corte Costituzionale con sentenza del 1 ottobre 2003, n. 309 ha esplicitato la necessità che «*il legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per 'minimizzare' i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione, ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti*» considerato che «*l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali essa sia legittimamente prevista e disposta*».

[188] Il legislatore italiano ha incrementato i casi di utilizzo della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza principalmente attraverso un'estensione progressiva delle categorie di soggetti ritenuti "pericolosi" e dei presupposti per l'applicazione della misura, nonché mediante l'introduzione di nuovi reati o condotte rilevanti ai fini della prevenzione.

[189] Da ultimo, la Legge 24 novembre 2023, n. 168 ha disposto (con l'art. 2, comma 1, lettera c)) la modifica dell'art. 8, comma 5.

[190] La differenza è messa in luce da F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 111.

preposta alla sorveglianza e nel c.d. obbligo di firma che impone di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata.

Le prescrizioni facoltative a contenuto libero sono, invece, quelle cui fa riferimento l'art. 8, co. 5, cod. antimafia: il giudice «*può imporre tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale*». Trattasi di previsioni che, almeno in astratto, conferiscono un'amplia discrezionalità al giudice nell'individuare obblighi e divieti applicabili al sorvegliato, col pregio di garantire una maggiore individualizzazione della misura in relazione alle condizioni personali e sociali del prevenuto[191], pur scontando un'ineliminabile rischio di trattamenti diseguali.

A riguardo, una parte della dottrina[192] ha ritenuto violato il principio della riserva di legge in quanto la scelta sul come e quando applicare restrizioni al sorvegliato sarebbe rimessa ad una scelta del giudice slegata da parametri legislativi. Per questo, sono state prospettate diverse soluzioni volte a rendere la previsione più vicina ai parametri costituzionali. Secondo una prima visione, si potrebbe ipotizzare un impiego di questa discrezionalità "a fin di bene", ritenendola un'autorizzazione, per il giudice, ad applicare trattamenti positivi di cura e di rieducazione[193]. Ciò, però, si scontrerebbe con un sistema preventivo chiaramente non orientato, ad oggi, alla rieducazione del soggetto che vi viene sottoposto, costituendo pur sempre il risultato di una legislazione troppo spesso orientata a finalità sanzionatorie. Peraltro, nemmeno la giurisprudenza sembra pronta ad un uso "trattamentale" delle misure di prevenzione posto che, come evidenziato da accorta

---

[191] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 81, evidenzia che la possibilità di individuare obblighi e divieti in relazione alle peculiarità del caso concreto consente di contenere la specifica tipologia di pericolosità del prevenuto. A riguardo E. ZUFFADA, *La Cassazione scardina in via interpretativa*, cit. sottolinea come quella proposta dalla Corte di Cassazione sia una prospettiva senz'altro auspicabile soprattutto per coloro che ritengono che la sorveglianza speciale in tanto possa svolgere una funzione autenticamente preventiva, in quanto sia modellabile sulla particolare pericolosità soggettiva di ciascun destinatario. In particolare, secondo R. MAGI, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 501, occorrerebbe superare il vetusto «*modello di contenimento della devianza generalista e disfunzionale*» in favore di «*misure graduabili e maggiormente correlate alla necessità di inibire specifiche manifestazioni di pericolosità*».

[192] F. BRICOLA, *Forme di tutela «*ante-delictum*»*, cit., p. 894; L. STORTONI, *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione (Atti del Convegno di Alghero - Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale)*, Milano, 1975, p. 350.

[193] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 81. L'Autrice richiamando, a sua volta, P. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema penale italiano*, in *Ind. Pen.*, 1973, p. 466, evidenzia come, verosimilmente, il legislatore abbia comunque formulato tale previsione in una prospettiva repressiva più che rieducativa. Si esprimono, inoltre, in favore di misure preventive a carattere eminentemente curativo-assistenziale: F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum»*, cit., p. 75 ss.; M. PAVARINI, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 313; ID., *"Il socialmente pericoloso" nell'attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 450.

dottrina[194], si registra un uso spesso generalizzato di precetti identici che non tiene conto della concreta situazione di pericolosità in cui versa il singolo destinatario della sorveglianza speciale.

Un'altra soluzione prospettata[195] risiede nella valorizzazione del principio di proporzionalità[196], quale canone cui fare riferimento quantomeno in sede applicativa. Nello specifico, parte della dottrina ritiene che tale principio possa trovare forma nell'esigere una motivazione in ordine alle prescrizioni "atipiche" ancora più stringente[197] di quella che, pure, dovrebbe sostenerne l'applicazione nell'ambito della sorveglianza speciale. Si auspica, infatti, un'esplicitazione delle ragioni che portano il giudice a ritenere non sufficienti e adeguate le prescrizioni ordinarie (obbligatorie) nonché del nesso che lega quella determinata prescrizione alla pericolosità manifestata dal proposto[198]. In sede legislativa, invece, è stata proposta[199] una riformulazione della norma affinché si imponga al giudice di funzionalizzare le prescrizioni all'esito della valutazione relativa alla personalità del soggetto[200].

La giurisprudenza, dal canto suo, non sembra aver accolto le censure mosse dalla dottrina. Anche in quegli orientamenti che, per altri profili, appaiono più improntati a un rigoroso rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti[201], le prescrizioni facoltative

---

194 E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 82.

195 E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 82; F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 113, che evidenzia come l'amplissima discrezionalità nell'individuare obblighi e divieti ulteriori da imporre al sorvegliato speciale andrebbe usata, considerando che ha costituito oggetto di censura nel caso *De Tommaso*, in conformità dei canoni di *extrema ratio* e di proporzione, allo scopo di impedire la compressione di facoltà e beni giuridici di rango primario.

196 G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo*, cit., p. 21. L'Autore rinvia alle convincenti osservazioni di F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, cit., pp. 18-19 che sottolinea l'importanza del ricorso, in alcuni arresti della Corte Costituzionale, al canone della proporzionalità per valutare la conformità alla Costituzione delle misure di prevenzione. Tale visione sembra postulare il carattere eccezionale delle misure *ante delictum* sicché «*dovrebbero ritenersi ammissibili solo quelle limitazioni dei diritti che sono stretta-mente richieste per rendere efficace la misura adottata*» mentre «*tutte le altre che non sono strettamente funzionali rispetto al raggiungimento delle finalità insite nelle misure di prevenzione, potrebbero essere sospettate di illegittimità costituzionale*».

197 V. MAIELLO, *Profili sostanziali*, cit., p. 1528; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 224.

198 E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 82, nonché F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 224.

199 E. GALLO, *voce Misure di Prevenzione*, cit., p. 12.

200 Come raccomandato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 126 del 1983 secondo cui l'imposizione e la conseguente osservanza di tali prescrizioni deve essere *strumentalmente necessaria* per la tutela delle esigenze di difesa sociale tenuto conto della *pericolosità qualificata del sorvegliato*. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 114.

201 Fra cui vanno citate le Sezioni Unite Acquaviva (Cass. Pen., Sez. Un., 28 marzo 2019, n. 46595) che hanno affermato: «*la prescrizione di non partecipare a pubbliche riunioni, che deve essere in ogni caso dettata in sede di applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 8, comma 4, d.lgs. 159/2011, si riferisce esclusivamente alle riunioni in luogo pubblico*».

rappresentano una sorta di grimaldello attraverso cui è possibile superare la – già dubbia – tassatività legislativa delle prescrizioni obbligatorie. In quest'ottica, è stato ad esempio riconosciuto che, attraverso le prescrizioni facoltative, ben si possa imporre il divieto di partecipare a riunioni che non sono "pubbliche riunioni" ma incontri che si svolgono in luoghi aperti al pubblico – come gli stadi – nei quali si tengono delle manifestazioni sportive[202]. La questione non è di poco conto considerando che recente giurisprudenza[203] ha ribadito, a proposito, che anche la violazione delle prescrizioni accessorie e facoltative di cui all'art. 8 cod. antimafia hanno efficacia integrativa del precetto penale di cui all'art. 75, co. 1 e 2, del decreto citato, sicché anche la loro inosservanza integra tali delitti[204].

Accanto alle prescrizioni obbligatorie e a quelle facoltative della sorveglianza speciale si colloca la previsione di tutta una serie di conseguenze particolarmente negative per il soggetto che ne sia destinatario. Trovano certamente applicazione, infatti, gli artt. 71, 72, 73, 75 co. 4, 76 co. 2, 79 e 80 cod. antimafia che, come accennato, incidono sul trattamento sanzionatorio del sorvegliato che commetta certi reati, di volta in volta indicati dalle singole norme, o consentono la sottoposizione a verifiche fiscali, economiche e patrimoniali.

---

[202] Cass. Pen., sez. II, 31 marzo 2022, n. 18264 che, in tema di misure di prevenzione personali, ha ritenuto che «*in presenza di un'effettiva e puntuale motivazione, ed a prescindere dalla disciplina specifica di cui alla l. 13 dicembre 1989, n. 401, il ricorso alle prescrizioni facoltative di cui all'art. 8, comma 5, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, finalizzate a conformare la misura in modo personalizzato, consente di disporre legittimamente il divieto di frequentazione dello stadio e di avvicinamento a zone limitrofe durante lo svolgimento di manifestazioni sportive quali luoghi aperti al pubblico e non di pubblica riunione*».

[203] Cass. Pen., sez. I, 21 aprile 2023, n. 32575.

[204] «N*on è peregrino affermare che tale spirale di divieti e imposizioni condurrà il sottoposto a cadere nel groviglio sanzionatorio ben predisposto dal legislatore*». Così C. PELUSO, *Prescrizioni imposte con la sorveglianza speciale e con la libertà vigilata: solo profili di costituzionalità, nota a margine della sentenza n. 126, Corte. cost., 5 maggio 1983*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1984, p. 412.

In più, l'art. 67 prevede una serie di divieti e decadenze rispetto all'esercizio di attività economiche e imprenditoriali[205] espressivi, secondo una certa dottrina, di «*una logica ciecamente punitiva*»[206] e che, comunque, hanno natura di effetti legali[207]. La matrice punitiva di tali strumenti, secondo questa visione, si evincerebbe anche dal fatto che, per evitare meccanismi di intestazioni fittizie[208], divieti e decadenze trovano applicazione anche nei confronti dei conviventi e delle imprese di cui il sorvegliato è amministratore (di fatto o di diritto)[209]. In più, la sottoposizione ai divieti e alle decadenze previsti da tale norma ha quale ulteriore conseguenza quella di escludere l'operatore economico dalla partecipazione alle procedure di appalto o di concessione, amplificando i risvolti sfavorevoli per il sorvegliato.

Ulteriori ripercussioni sono previste dagli art. 77 e 78 del cod. antimafia in materia di fermo[210] e intercettazioni. In particolare, in deroga alla disciplina ordinaria, si autorizzano gli inquirenti allo svolgimento di intercettazioni preventive atte a controllare che i destinatari della sorveglianza speciale non continuino a porre in essere attività o comportamenti analoghi a quelli posti a fondamento della misura. Tuttavia, i relativi

---

[205] Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:

a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;

b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;

c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;

d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso;

e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;

f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;

g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali;

h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti.

[206] M. CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione*, cit., p. 533.

[207] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 93. Di conseguenza, non è necessaria un'apposita pronuncia da parte del tribunale. Cfr. V. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in V. MAIELLO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015, p. 376.

[208] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 125.

[209] Si prevede, però, che le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possano essere esclusi dal giudice nel caso in cui, per effetto degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

[210] Nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4 (e di coloro che risultino gravemente indiziati di un delitto commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive) il fermo di indiziato di delitto è consentito anche al di fuori dei limiti di cui all'articolo 384 c.p.p., purché si tratti di reato per il quale è consentito l'arresto facoltativo in flagranza ai sensi dell'articolo 381 del medesimo codice.

risultati possono essere utilizzati soltanto per l'eventuale prosecuzione delle indagini, non acquisendo valore in sede processuale.

Anche nell'ambito della legislazione speciale si annoverano alcune implicazioni impattanti sulla vita del sorvegliato. Oltre a quelle previsioni che riguardano il ritiro o l'impossibilità di conseguire passaporto, patente di guida e patente nautica, ve ne sono altre che incidono direttamente sui diritti politici del sorvegliato.

Questi, infatti, finché perdurano gli effetti della misura, non può essere elettore e, dal termine stabilito per la presentazione delle liste e dei candidati fino alla chiusura delle operazioni di voto, non può svolgere attività di propaganda elettorale in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale[211]. La violazione di tale divieto è punita con la reclusione da uno a sei anni e, alla stessa pena, soggiace il candidato che, avendo diretta conoscenza della condizione di sottoposto alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, richiede al medesimo di svolgere attività di propaganda elettorale e se ne avvale concretamente[212].

Dal punto di vista procedurale, il provvedimento del tribunale stabilisce la durata della misura di prevenzione che non può essere inferiore ad un anno né superiore a cinque. La misura decorre dal momento in cui il decreto è comunicato all'interessato ma, la sua eventuale irreperibilità, ne impedisce il decorso: laddove, poi, venga rintracciato dovrà eseguire l'intera misura per il periodo previsto nel provvedimento applicativo[213]. La giurisprudenza[214], inoltre, ritiene ammissibile il cumulo di più sorveglianze speciali anche laddove venga superato il tetto massimo di durata di 5 anni.

---

[211] Laddove, poi, al soggetto sia stata applicata la sorveglianza speciale in quanto indiziato di appartenere ad associazioni di tipo mafioso lo stesso non può essere candidato alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e non può ricoprire tutta una serie di cariche. Per approfondimenti: E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 94 ss.

[212] Per alcuni rilievi critici su tali previsioni si veda F. SIRACUSANO, *Il d.lgs. n. 159 del 2011 e il divieto di propaganda*, in *Arch. Pen.*, 2012, p. 13 ss. L'Autore evidenzia come la chiara scelta legislativa della "pericolosità unica", da un lato, amplia l'area dei destinatari delle norme "antimafia", dall'altro, impedisce di collocare nel nuovo contesto codicistico disposizioni applicabili solo ai fatti di mafia. In questo modo, stabilita l'unitaria categoria dei soggetti socialmente pericolosi «*non sarà più possibile distinguere fra "prevenzione antimafia" e "prevenzione comune*"». Inoltre, sottolinea come la fattispecie che prevede la violazione del divieto di propaganda elettorale, a differenza delle "tipiche" norme contro il crimine organizzato, trova la sua nuova collocazione sistematica all'interno del D.lgs. n. 159 del 2011 «*perché ha perso i connotati della norma "esclusivamente" antimafia, rientrando nel novero delle ipotesi applicabili a tutti i sorvegliati speciali e perché è un delitto inscindibilmente legato ad un divieto incombente solo in capo ai sorvegliati speciali*». Parimenti critico A. CISTERNA, *Il delitto di propaganda elettorale da parte dei mafiosi: norme simboliche e strumenti inefficaci*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 150 ss.

[213] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 129. In giurisprudenza Cass. Pen., sez. V, 17 febbraio 2020, n. 6218.

[214] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 130, che richiama Cass. Pen., sez. VI, 27 novembre 2012, n. 47983; Cass. Pen., sez. I, 24 settembre 2008, n. 40323.

Rispetto alla durata un profilo critico riguarda il rapporto fra sorveglianza speciale e stato di detenzione. Il legislatore della riforma del 2017, invero, ha fatto proprio quell'orientamento giurisprudenziale, già in precedenza consolidatosi[215], che riconosceva la sospensione dell'esecuzione della sorveglianza speciale durante il tempo in cui il soggetto è sottoposto a custodia cautelare[216] e a detenzione per espiazione della pena. Nel primo caso, si prevede[217] oggi che, cessata la custodia cautelare, al soggetto debba essere riconsegnato il verbale di sottoposizione agli obblighi della sorveglianza, momento da cui decorre il termine di durata di quest'ultima. Nel caso della detenzione, invece, il legislatore si limita a prevedere[218] che se la stessa si è protratta per almeno due anni il giudice è tenuto a verificare la persistenza della pericolosità sociale[219], sentito il pubblico ministero che ha esercitato le relative funzioni nel corso della trattazione camerale e assumendo le necessarie informazioni presso l'amministrazione penitenziaria e l'autorità di pubblica sicurezza. Laddove, a seguito di questa valutazione, la pericolosità persista, la sorveglianza speciale ricomincerà a decorrere; altrimenti il giudice provvederà a revocarla. La giurisprudenza di legittimità[220] ha precisato che, in questi casi, la rivalutazione della pericolosità sociale è necessaria solo se sia decorso un biennio tra la data di emissione del provvedimento applicativo e la sua concreta esecuzione.

Recentemente, peraltro, la Corte di Cassazione[221] ha altresì ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 14, co. 2-*ter*, cod. antimafia, per asserito contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. In particolare, il rimettente riteneva la norma incostituzionale nella parte in cui non prevede che, al decorso di due anni o più tra l'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale e la sua avvenuta esecuzione, sia verificata la pericolosità del

---

[215] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 132.

[216] Per le altre misure cautelari diverse dalla custodia vale, invece, il precedente orientamento che escludeva la sospensione della sorveglianza. *Ex multis*, Cass. Pen., sez. VI, 1 febbraio 2017, n. 10931.

[217] Art. 14 co. 2-*bis*, cod. antimafia.

[218] Tuttavia, F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 132 ritiene che, nel silenzio della legge, la sorveglianza ricominci a decorrere dopo la cessazione della detenzione, sempre a far data dalla consegna del verbale.

[219] Con questa disposizione il legislatore ha recepito l'indicazione della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 291 del 2013, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del medesimo decreto nella parte in cui non prevedeva che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale restasse sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che aveva adottato il provvedimento di applicazione dovesse valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

[220] Da ultimo: Cass. Pen., sez. I, 17 gennaio 2023, n. 15396.

[221] Cass. Pen., sez. II, 3 luglio 2024, n. 29379. In precedenza: Cass. Pen., sez. I, 17 gennaio 2023, n. 15396; Cass. Pen., sez. VI, 6 aprile 2023, n. 23926; Cass. Pen., sez. I, 9 settembre 2022, n. 43878; Cass. Pen., sez. II, 28 febbraio 2020, n. 20954.

proposto libero, com'è previsto per quello che sia stato detenuto durante tale periodo. Secondo la Corte il proposto nei cui confronti debba essere eseguita la misura di prevenzione a distanza di un rilevante lasso temporale dal provvedimento di applicazione non è, invero, privo di tutela, potendo attivare il procedimento di revoca o modifica disciplinato dall'art. 11 cod. antimafia che opera *«quando sia cessata o mutata la causa che lo ha determinato*».

In effetti, il provvedimento applicativo della sorveglianza speciale può essere in ogni momento revocato[222] o modificato, anche[223] su istanza del destinatario. In ambedue i casi è richiesta una nuova valutazione della pericolosità sociale del sorvegliato. Inoltre, si prevede che, dopo tre anni[224] dalla cessazione della misura di prevenzione personale[225], l'interessato possa ottenere la riabilitazione[226], ossia la «*cessazione di tutti gli effetti pregiudizievoli riconnessi allo stato di persona sottoposta a misure di prevenzione nonché la cessazione dei divieti previsti dall'articolo 67*»[227]. La stessa è subordinata al fatto che il soggetto abbia dato prova costante ed effettiva di buona condotta che, secondo orientamento costante della giurisprudenza di legittimità «*implica una valutazione della personalità sulla base non già della mera astensione dal compimento di fatti criminosi, ma di fatti e comportamenti sintomatici di un effettivo e costante rispetto delle regole della convivenza sociale, quale espressione del recupero dell'interessato ad un corretto modello di vita*»[228]. Laddove, poi, si tratti di soggetto di cui sia stata ritenuta la pericolosità qualificata in quanto appartenente ad una "mafia storica", la giurisprudenza sembra richiedere, oltre alla prova positiva dell'avvenuta rescissione del vincolo associativo, che non emergano ulteriori condizioni ostative quali: «*il mancato versamento da parte del soggetto della cauzione, lo*

---

[222] La revoca pronunciata per difetto originario di pericolosità sociale rende penalmente irrilevanti, con efficacia *ex tunc*, gli eventuali comportamenti di inosservanza degli obblighi imposti. Tra gli altri: Cass. Pen., sez. I, 14 luglio 2004, n. 35655; Cass. Pen., sez. VI, 15 maggio 2012, n. 45868.

[223] È prevista anche la possibilità che la misura subisca una modificazione *in peius* quando ricorrono gravi esigenze di ordine e sicurezza pubblica o quando la persona sottoposta alla sorveglianza speciale abbia ripetutamente violato gli obblighi inerenti alla misura.

[224] Cinque laddove la sorveglianza sia stata applicata a soggetto inquadrabile nelle fattispecie di cui all'art. 4 lett. a) e b).

[225] Cass. Pen., sez. II, 8 gennaio 2020, n. 6744, secondo cui ai fini della concessione della riabilitazione speciale *ex* art. 70, D.lgs. 6 novembre 2011, n. 159 «*il periodo di tempo trascorso in esecuzione di pena detentiva o di misura alternativa non rileva ai fini del cosiddetto periodo legale di prova, in quanto il ravvedimento da porre a base del beneficio deve essere processualmente certo e storicamente costante e, pertanto, non postula soltanto la mancata commissione di reati, ma presuppone necessariamente, oltre alla doverosa astensione da condotte oggettivamente sintomatiche di pericolosità, l'esistenza di prove effettive e costanti di buona condotta una volta che il soggetto sia restituito alla piena libertà*».

[226] Che viene applicata dalla Corte di Appello nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria che ha disposto l'applicazione della misura di prevenzione o dell'ultima misura di prevenzione.

[227] Art. 70 cod. antimafia.

[228] Da ultimo Cass. Pen., sez. I, 23 gennaio 2019, n. 8030. In precedenza: Cass. Pen., sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 5164; Cass. Pen., sez. I, 2 ottobre 2008, n. 39809; Cass. Pen., sez. VI, 16 maggio 2001, n. 29077.

stato di perdurante inoccupazione, la mancata denuncia di redditi leciti ed i rapporti con imprese dedite ad attività criminose»[229].

6. *Presupposti di applicazione. Le fattispecie di pericolosità:* «l'esclusione del lebbroso e l'inclusione dell'appestato[230]».

Per l'applicazione delle misure di prevenzione personali[231] "tipiche" sono richiesti due presupposti: l'appartenenza del soggetto ad una delle fattispecie di pericolosità previste e la sua concreta pericolosità per la sicurezza pubblica[232]. In particolare, il primo requisito avrebbe natura essenzialmente oggettiva[233] ed esprimerebbe soltanto la pericolosità astratta[234] o potenziale[235] in quanto valutazione rivolta al passato[236]. La valutazione concreta della pericolosità, pertanto, costituirebbe operazione autonoma e successiva[237] di natura prognostica, in quanto orientata al futuro, e individualizzante, in quanto calibrata sulle specificità del soggetto.

In realtà, parte della dottrina ha messo in luce come una tale scissione non sia, sul piano applicativo, così netta: spesso, infatti, il presupposto indiziario di appartenenza ad una delle categorie di pericolosità assorbe non soltanto il giudizio prognostico ma anche la stessa prognosi[238]. La giurisprudenza, dal canto suo, ha tentato di colmare le lacune esistenti sul piano legislativo per rendere effettivo questo duplice accertamento,

---

[229] Cass. Pen., sez. VI, 26 settembre 2019, n. 3494.

[230] M. FOUCAULT, *Gli anormali, Corso Al College De France (1974-1975)*, Milano, 2000, p. 47. Sul concetto di pericolosità nella riflessione di Foucault si veda G. CAMPESI, *L'«individuo pericoloso». Saperi criminologici e sistema penale nell'opera di Michel Foucault*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, pp. 121-141.

[231] Per le misure di prevenzione patrimoniali i presupposti previsti sono parzialmente diversi potendo tali misure trovare applicazione anche disgiuntamente, a prescindere, cioè, dalla pericolosità attuale per la sicurezza pubblica.

[232] F. MAZZACUVA, *Il presupposto applicativo delle misure di prevenzione*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., pp. 117-118.

[233] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 158.

[234] F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione e personali e patrimoniali*, cit., p. 176 ss.

[235] P.V. MOLINARI, *Misure di prevenzione*, in *Enc. Dir., Agg.*, II, 1998, p. 555.

[236] Secondo F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 34 si tratterebbe di un requisito di tipo storico-ricostruttivo di precedenti condotte del proposto e solo impropriamente «*per la viscosità del linguaggio giuridico e in omaggio alla terminologia tradizionale*» è indicato tramite il riferimento al concetto di pericolosità.

[237] B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 53-54; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 85.

[238] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 158, che evidenzia come tale difficoltà derivi dalla difficile individuazione di indici saldi cui ancorare l'autonomo momento valutativo. Nello stesso senso anche A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale tra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2011, pp. 149-150; A. DE LIA, *La sconfinata giovinezza delle misure di prevenzione*, cit., p. 19; A. MARTINI, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Torino, 2017, pp. 221-222.

ricostruendo le fasi in cui dev'essere scisso tale giudizio di pericolosità[239]. In particolare, vi sarebbe una prima fase di tipo constatativo «*rapportata all'importazione di dati cognitivi idonei a rappresentare l'avvenuta condotta contraria alle ordinarie regole di convivenza tenuta – in passato – dal soggetto*»; cui seguirebbe una seconda fase di tipo essenzialmente prognostico «*alimentata dai risultati della prima*» e volta a «*qualificare come probabile il ripetersi di condotte antisociali, inquadrate nelle categorie criminologiche di riferimento previste dalla legge*»[240]

Sul piano normativo le fattispecie di pericolosità si distinguono in "comune" (o generica) e "qualificata": le prime sono costruite in termini sintomatici-soggettivi[241]; le seconde attraverso il rinvio ad una specifica fattispecie delittuosa, declinata in chiave indiziaria.

Le fattispecie di pericolosità comune[242] sono disciplinate dall'art. 1 del Codice Antimafia, frutto di un'opera di graduale sistematizzazione da parte della giurisprudenza costituzionale e del legislatore[243]. Oggi le misure di prevenzione personali sono applicabili a coloro che: a) debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) 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[244].

Quanto alla prima fattispecie, occorre rilevare che essa può trovare ora spazio soltanto per l'applicazione dell'avviso orale e del foglio di via, strumenti che, come visto, pur essendo meno afflittivi rispetto alla sorveglianza speciale, sono ugualmente rilevanti in quanto incidono su libertà fondamentali quali la libertà di circolazione. Ciò consegue al

---

[239] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 159.

[240] Cass. Pen., sez. I. 11 febbraio 2014, n. 23641; Cass. Pen., sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119.

[241] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 159.

[242] Per un esame delle categorie si veda N. ROMBI, *Misure di prevenzione personali*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 2005, p. 917 ss.

[243] Tali interventi sono stati volti ad eliminare quei fenomeni di generica anti-socialità che colpivano condotte di vita che si risolvevano in fenomeni di devianza sociale o contrarietà ai doveri sociali e morali dominanti anche non riconducibili a comportamenti penalmente rilevanti. Cfr. E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 161 ss., che offre una ricostruzione degli interventi della Corte Costituzionale. Sul punto anche A. CALVI, *Tipo criminologico e tipo normativo d'autore. 1: La tipologia soggettiva della legislazione italiana, 2: Tipologia soggettiva e politica criminale moderna*, Padova, 1967, p. 357 ss.

[244] Lettera modificata dall'articolo 15, comma 1, lettera a), del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni, dalla Legge 18 aprile 2017, n. 48.

fatto che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 24/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della categoria di *coloro che debbano ritenersi dediti a traffici delittuosi* ma solo con riferimento alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Secondo la Corte, in particolare, tale previsione sarebbe affetta da un'imprecisione talmente radicale che nemmeno l'interpretazione giurisprudenziale è stata in grado di attribuirle un significato univoco. L'espressione "dediti ai traffici delittuosi", infatti, non consente di identificare con sufficiente chiarezza i comportamenti che renderebbero un soggetto passibile della misura, violando i principi di determinatezza e prevedibilità richiesti sia dall'art. 13 Cost. che dall'art. 2 Prot. 4 CEDU.

Queste affermazioni, ineccepibili sul piano dei principi, sollevano un'importante questione di coerenza normativa e sistematica: se l'indeterminatezza della previsione è tale da renderla incostituzionale per la sorveglianza speciale, non si vede perché la stessa valutazione non debba estendersi alle altre due misure di prevenzione, posto che la loro minore afflittività astratta non giustifica la permanenza di una disposizione ritenuta sostanzialmente priva di contenuti concreti. La dottrina [245] ha sostenuto che tale incoerenza legislativa comprometta ulteriormente la prevedibilità e la legittimità delle misure di prevenzione personali, ampliando in modo arbitrario la discrezionalità delle autorità competenti. Inoltre, appare irragionevole anche dal punto di vista empirico: si dovrebbe ritenere che la locuzione in commento sia capace di descrivere un'affidabile e accurata categoria criminologica di soggetti pericolosi solo se agli stessi vada applicato il foglio di via o l'avviso orale[246], mentre perderebbe questa capacità descrittiva allorquando si tratti della sorveglianza speciale.

Vieppiù che il mantenimento di questa categoria nella disciplina dell'avviso orale e del foglio di via non solo crea una disparità di trattamento tra i destinatari delle diverse misure di prevenzione[247], ma rischia anche di incentivare un'applicazione sempre più estesa e repressiva di tali strumenti, soprattutto in un contesto normativo, come quello attuale, influenzato da istanze di populismo e sicurezza pubblica. In questo senso, la giurisprudenza della Corte Costituzionale potrebbe essere ulteriormente sollecitata ad affrontare tali problematiche sistemiche e a stabilire criteri uniformi di applicazione delle

[245] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 49.

[246] F. BASILE, E. ZUFFADA, *op. cit.,* p. 50.

[247] Che potrebbe, invero, trovare un fondamento nei due differenti parametri di legittimità costituzionale cui si riconducono, tradizionalmente, la sorveglianza speciale, da un lato, e foglio di via e avviso orale, dall'altro. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 49.

misure preventive. Ciò anche considerando che la stessa sentenza della Corte EDU *De Tommaso* ha censurato la disciplina delle misure di prevenzione personali, per carenza di prevedibilità, riferendosi genericamente a quelle che impattano sulla libertà di circolazione[248], in cui senz'altro va annoverato il foglio di via. Vieppiù che, sempre in termini di prevedibilità, non è chiaro il coordinamento nel caso di violazione di misure che abbiano come conseguenza l'applicazione della sorveglianza speciale.

Dal punto di vista definitorio, i soggetti abitualmente dediti a traffici sono stati definiti dalla dottrina come coloro che sono adusi a condotte riferibili a fattispecie di carattere delittuoso[249], richiamando l'attenzione sulla necessità di agganciare l'ipotesi in esame all'area del penalmente rilevante[250]. In sostanza, per evitare di punire *ciò che la persona è* le condotte che possono dar luogo a questa dedizione sono soltanto quelle situazioni di devianza che si pongano a ridosso del penalmente rilevante, pur senza integrare gli estremi di una fattispecie criminosa[251]. Ciò, del resto, sarebbe confermato dall'uso della locuzione "delittuosi" che imporrebbe un collegamento con quelle condotte che vengono prese in considerazione nella descrizione dei delitti[252].

Tali affermazioni appalesano un problema che, tanto dal punto di vista esegetico quanto sul piano interpretativo, accumuna tutte le fattispecie di pericolosità generica, posto che i concetti di *dedizione*[253] e di *abitualità*[254] costituiscono elementi tipizzanti di tutte categorie individuate. Difatti, se è chiaro l'intento della dottrina che, nell'avvicinare le fattispecie di pericolosità generica all'area del penalmente rilevante tenta di darne una lettura maggiormente tassativizzante, parimenti evidente è il rischio di cadere in facile trappole di arbitrarietà. Anzitutto, la giurisprudenza ha dato a tali locuzioni un'interpretazione altalenante: un consolidato indirizzo interpretativo ritiene che le condotte penalmente rilevanti debbano qualificare «*in modo significativo lo stile di vita del soggetto, che quindi si deve caratterizzare quale individuo che abbia consapevolmente scelto il crimine come*

---

[248] *Ibidem.*

[249] G. FIANDACA, *voce Misure di prevenzione*, cit., p. 115; F. MENDITTO, *Presente e futuro*, cit., p. 22.

[250] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 163.

[251] *Ibidem*. Nello stesso senso anche T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 25.

[252] Ad esclusione, dunque, delle contravvenzioni.

[253] Definita da un orientamento giurisprudenziale come la realizzazione di attività delittuose non episodica ma caratterizzata da un significativo intervallo temporale della vita del preposto. Cfr. Cass. Pen., sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209.

[254] "Abitualmente" secondo Cass. Pen., sez. VI, 21 settembre 2017, n. 53003 «*postula di necessità pregresse occasioni di accertamento in sede penale della ripetuta dedizione a determinate condotte*».

pratica comune di vita per periodi adeguati o comunque significativi»[255]. In sostanza, secondo questa visione, il requisito della dedizione non può dirsi integrato per la semplice constatazione di una reiterazione episodica delle condotte, ma deve esprimere un elemento strutturale, capace di caratterizzare un arco temporale significativo nella vita del proposto[256].

Il criterio, teoricamente rigoroso, presenta, nella prassi, notevoli ambiguità applicative se solo si pone l'attenzione sulla estraneità della materia in esame al diritto penale. L'avvicinamento che si tenta di fare a quest'ultimo, invero, porta a un inevitabile paradosso: qualora la condizione di abitualità / dedizione venga ricavata esclusivamente dalla preesistenza di plurime condanne penali, si finisce per sovrapporre la fattispecie in esame alla figura del delinquente abituale o professionale, già destinatario delle misure di sicurezza[257]; viceversa, laddove si intenda desumere tale elemento da comportamenti penalmente irrilevanti, emerge con forza il pericolo di soluzioni arbitrarie[258] che scivolano nella repressione di mere condotte deviate o di stili di vita non conformi. Tale tensione richiama la necessità di un'applicazione attenta e bilanciata, capace di preservare il principio di legalità e di prevedibilità delle misure, evitando di cedere ad una punizione simbolica priva di un adeguato ancoraggio normativo e probatorio.

Del resto, non meno problematica è l'interpretazione giurisprudenziale fornita alla nozione di "traffici delittuosi"[259]. Secondo un primo orientamento[260], si tratterebbe di attività delittuose che comportano illeciti arricchimenti anche senza il ricorso a mezzi negoziali fraudolenti, ricomprendendo tanto quelle pratiche caratterizzate da una tipica attività trafficante, quanto quelle aventi finalità patrimoniale o di profitto che si distinguano per l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili[261]. Un diverso orientamento, al contrario, ritiene che i traffici delittuosi si risolvano

---

[255] Cass. Pen., sez. II, 6 giugno 2019, n. 31549, che richiama, tra le altre, la pronuncia Cass. Pen., sez. II, 19 gennaio 2018, n. 11846.

[256] Cass. Pen., sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209.

[257] Con il rischio che il soggetto destinatario di tali misure subisca una duplicazione delle stesse o che le misure di sicurezza rivivano sotto forma di misure di prevenzione applicate *post factum* sulla base di condanne penali. Per alcune osservazioni su una tale sovrapposizione si veda F. BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale?*, cit., p. 972, secondo cui «*le due tipologie di misure hanno spesso contenuti in pratica identici, al punto da prestarsi ad un impiego "intercambiabile" all'esito di una sorta di* law shopping *(segnatamente, un* measure shopping*) da parte dell'autorità procedente*». L'Autore, in quest'ottica, evidenzia come le «*misure di prevenzione personali, in effetti, spesso sono usate in alternativa alle misure di sicurezza personali nella fase successiva alla detenzione, e talora anzi in surroga alle stesse*».

[258] A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 107.

[259] Che, del resto, è ciò che ha condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale seppur limitata alla sorveglianza speciale.

[260] Da ultimo Cass. Pen., sez. II, 19 gennaio 2018, n. 11846.

[261] Sempre Cass. Pen., sez. II, 19 gennaio 2018, n. 11846.

in condotte *lato sensu* negoziali ed intrinsecamente illecite – seppur non coincidenti con la mera nozione di delitto[262] – da cui sia derivata una qualche forma di provento[263]. Ad ogni modo, con la sentenza n. 24/2019 la Corte Costituzionale ha respinto l'eccezione di incostituzionalità [264] sollevata con riferimento a tale locuzione, ritenendola sufficientemente precisa proprio grazie all'interpretazione fornitane dalla giurisprudenza di legittimità.

Quanto alla fattispecie comune di cui alla lett. b) oltre al requisito dell'abitualità, su cui si è già soffermati, essa ricomprende, secondo la giurisprudenza, la realizzazione di attività delittuose produttive di un reddito illecito e la destinazione dello stesso al soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona e del suo nucleo familiare[265]. La dottrina, dal canto suo, ritiene che rientrino nella suddetta categoria coloro che si sostengono, per condotta abituale ed esistenziale, con il ricavato di attività provenienti da delitti, anche se non vi siano elementi per configurare una responsabilità penale in ordine agli stessi[266].

A riguardo, una parte della dottrina ha evidenziato un mutamento di paradigma della prevenzione personale che da strumento diretto a colpire le espressioni della marginalità sociale[267], si volge ora a presidiare le manifestazioni di pericolosità riferibili a qualsiasi genere di attività delittuosa[268] e, dunque, anche agli esponenti delle *èlites* sociali ed economiche[269]. In particolare, è stata osservata una modernizzazione[270] delle misure di prevenzione capaci, più che in passato, di colpire anche i "colletti bianchi" nella misura in

---

[262] Cass. Pen., sez. VI, 21 settembre 2017, n. 53003.

[263] Come l'usura o la corruzione. Cfr. Cass. Pen., sez. VI, 21 settembre 2017, n. 53003.

[264] Più propriamente, secondo F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 42-43, dovrebbe qualificarsi come sentenza interpretativa di rigetto poiché fissa le condizioni alle quali la disposizione censurata potrà in futuro essere considerata costituzionalmente legittima. In particolare, secondo la Corte è necessario venga vagliato il rispetto di un triplice requisito nel senso che deve trattarsi di delitti commessi abitualmente, che abbiano generato profitti in capo al soggetto i quali, a loro volta, costituiscano l'unico reddito del soggetto o quantomeno una componente significativa di tale reddito.

[265] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 164, osserva come non rileverebbe, in quest'ottica, la commissione di un qualsiasi delitto. L'Autrice richiama, sul punto, Cass. Pen., sez. I, 24 marzo 2015 n. 31209; Cass. Pen., sez. I., 10 aprile 2018, n. 43826.

[266] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 164.

[267] E, in particolare, come riporta F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 38, piccoli spacciatori, autori di oltraggi e resistenza contro pubblici ufficiali, autori di micro-reati contro il patrimonio e altri reati di criminalità di strada.

[268] Così E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 164 ss. Nello stesso senso anche V. MAIELLO, *Profili sostanziali*, cit., p. 1525; M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 451 ss.

[269] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 39.

[270] F. RAPINO, *La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell'applicazione di misure personali e patrimoniali all'evasore socialmente pericoloso*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.

cui questi, sfruttando le proprie competenze professionali[271], sviano in maniera abituale l'attività di impresa al fine di produrre profitto illecito[272]. Del resto, l'utilizzo delle misure di prevenzione anche in questo ambito è stato agevolato sotto due profili distinti: da un lato, sul piano legislativo è stato eliminato il riferimento a categorie di reati determinate[273] consentendo un allargamento a tutta la criminalità para-economica; dall'altro, sul fronte applicativo, l'utilizzo delle misure di prevenzione anche per i sospettati di aver commesso reati di natura economico-fiscale è parsa una valida alternativa per aggirare frequenti casi di impunità registratisi in tale settore[274].

Negli ultimi anni, peraltro, il legislatore ha introdotto nuove misure di prevenzione specificatamente applicabili alle aziende, con l'obiettivo di contrastare più efficacemente fenomeni di infiltrazione criminale e comportamenti illeciti nel tessuto economico. Tra queste, spicca l'introduzione del controllo giudiziario delle aziende, disciplinato dall'art. 34-*bis* del Codice Antimafia[275], introdotto con la L. n. 161/2017. Questa misura consente di sottoporre a vigilanza giudiziaria le imprese sospettate di agevolare attività criminali, senza ricorrere immediatamente a provvedimenti più invasivi come il sequestro o la confisca[276]. In quest'ottica, il controllo giudiziario è stato ritenuto uno strumento di particolare rilevanza per bilanciare[277] esigenze di prevenzione e tutela della continuità aziendale[278]. Esso si applica in presenza di elementi concreti che fanno presumere un

---

[271] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 165.

[272] F. BRIZZI, *Misure di prevenzione e pericolosità dei colletti bianchi*, in *Arch. Pen.*, 2013, p. 7.

[273] Dapprima è intervenuta la sentenza n. 177/1980 della Corte Costituzionale che ha eliminato il riferimento ai "proclivi a delinquere"; successivamente la L. n. 327/88 ha recepito tale indicazione.

[274] Dovuti, secondo E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 166, ai termini di prescrizione relativamente brevi e alla complessità delle indagini e della prova dei fatti.

[275] Questa misura si affianca ad altre già previste dal Codice Antimafia, come l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34. Quest'ultima consente la gestione temporanea dell'azienda da parte di un amministratore nominato dal tribunale, con il compito di rimuovere le infiltrazioni criminali e ripristinare la legalità nell'attività imprenditoriale. L'art. 34 cod. antimafia prevede un intervento più incisivo rispetto al controllo giudiziario: mentre quest'ultimo si applica in situazioni di rischio occasionale, l'amministrazione giudiziaria è destinata a casi di infiltrazione più grave e sistemica. L'Autore mette in evidenza come queste due misure riflettano un approccio graduato, che permette di adattare l'intervento alle specifiche esigenze di prevenzione. Sul tema M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, in *Rivista Di Studi E Ricerche Sulla Criminalità Organizzata*, 2022; C. PANSINI, *I nuovi confini applicativi dell'amministrazione giudiziaria delle aziende*, in *Diritti lavori mercati*, 2020 pp. 665-682.

[276] F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, p. 5.

[277] Anche grazie all'introduzione nell'impianto del codice antimafia, di un principio di progressività dell'intervento prevenzionale. Sul punto C. VISCONTI, G. TONA, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *La Legis. Pen.*, 2018, p. 31; A.M. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2018 p. 51.

[278] G. CAPECCHI, *La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 9.

rischio di infiltrazione mafiosa nell'attività aziendale, offrendo alle imprese la possibilità di correggere le irregolarità e migliorare i propri sistemi di *compliance*, evitando misure più drastiche che potrebbero compromettere il futuro dell'azienda e dei suoi dipendenti. A tal fine, un organo di vigilanza, sotto la supervisione dell'autorità giudiziaria, è incaricato di monitorare le attività aziendali e proporre le modifiche necessarie per garantire o ripristinare la legalità[279].

Queste innovazioni normative riflettono un – seppur settoriale – cambiamento di paradigma nel diritto preventivo, passando da una logica meramente punitiva a un approccio orientato alla riabilitazione e alla sostenibilità.

Tuttavia, pur senza pretese di esaustività, si deve evidenziare che molte questioni interpretative rimangono ancora aperte. In effetti, come sottolineato da autorevoli commentatori [280], la norma sconta alcuni *deficit* di tassatività che consentono interpretazioni variegate e riconoscono un'ampia discrezionalità agli organi giudiziari nell'applicazione del controllo giudiziario. Circostanza, questa, che potrebbe portare a una frammentazione delle prassi applicative e a decisioni non uniformi. Inoltre, la mancanza di parametri chiari per valutare il rischio di infiltrazione mafiosa potrebbe dar luogo a interventi eccessivamente invasivi o non sufficientemente efficaci.

Nella terza categoria di pericolosità generica rientrano, infine, coloro che pongono in essere reati di ogni sorta[281] purché lesivi dei beni giuridici indicati dalla norma: integrità fisica o morale dei minorenni, sanità, sicurezza o tranquillità pubblica. In questo senso, anche tale fattispecie pare allontanarsi dalla considerazione tradizionale delle misure di prevenzione quali strumenti per reprimere il dissenso o il disagio sociale[282] potendo venire in considerazione fatti di reato anche gravi. La giurisprudenza di legittimità, a riguardo, ha in alcune occasioni precisato che l'offensività dei reati che possono dar luogo a tale

[279] Un caso emblematico dell'applicazione di queste misure è rappresentato dalla vicenda che ha coinvolto la *Giorgio Armani Operations*, posta in amministrazione giudiziaria nel 2024 a seguito di indagini su presunti episodi di caporalato nella sua catena di fornitura. L'azienda, dal canto suo, ha dichiarato di aver sempre adottato misure di controllo e prevenzione per minimizzare abusi nella catena di fornitura e ha collaborato attivamente con le autorità per chiarire la propria posizione.

[280] F. BALATO, *La nuova fisionomia*, cit., p. 5 ss.

[281] Delitti ma anche contravvenzioni. Scelta questa criticata da G. FIANDACA, *voce Misure di prevenzione*, cit., p. 115, per l'eccessiva dilatazione della sfera della prevenzione.

[282] A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 167.

fattispecie dev'essere proiettata verso beni giuridici non meramente individuali, connessi, cioè, alla preservazione delle condizioni materiali necessarie alla convivenza sociale[283].

A seguito della riforma del 2017, peraltro, la fattispecie in esame ha assunto un ulteriore connotazione, costituendo la base per quella duplicazione preventiva che si è tentato di mettere in luce in precedenza[284]. Il riferimento è, in specie, al fatto che fra gli elementi oggettivi che devono essere presi in considerazione ai fini della riconducibilità del soggetto alla fattispecie in esame vi siano le reiterate violazioni del foglio di via nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi, così rendendo più difficoltosa l'uscita del preposto dal circuito preventivo. Del resto, com'è stato osservato, il rischio di caduta in tale circuito è qualcosa che riguarda tutti dal momento che le fattispecie di pericolosità generica «*non essendo in alcun modo oggetto di preventiva selezione da parte del legislatore, consentono qualsiasi deriva*»[285].

Per quanto riguarda, invece, le misure di pericolosità qualificata si deve premettere come tale categoria abbia subito un significativo ampliamento legislativo nel corso del tempo[286], accostando fra loro ipotesi che si differenziano sul piano della gravità, dell'allarme sociale e finanche dei presupposti applicativi, sottoponendo ad una identica disciplina fattispecie non comparabili[287]. Ciò, com'è stato osservato[288], ha reso difficile tracciare una linea di demarcazione fra chi è assoggettabile alle misure e chi no, finendo per *escludere il lebbroso e includere l'appestato*[289]. Inoltre, la disomogeneità dell'estensione – che

---

[283] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 54, che richiamano, a titolo esemplificativo, Cass. Pen., sez. I, 21 aprile 2017, n. 21350. Secondo Gli Autori potrebbe trattarsi di reati in materia di stupefacenti, in quanto posti a tutela della salute pubblica, o di reati connessi al gioco d'azzardo, poiché tutelanti la sicurezza e tranquillità pubblica.

[284] In questo capitolo nel paragrafo I.

[285] A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 127 e 199. Nello stesso senso anche A. MANNA, F.P. LASALVIA, "*Le pene senza delitto"*, cit., p. 10, osservano come tali fattispecie si risolvano in una delega in bianco al giudice a verificare nel caso concreto di che tipo, quali e di che tenore possano essere tali elementi di fatto oppure tali comportamenti.

[286] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 160. Del resto, M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 3 ricorda che «*nessun partito politico, oggi, prenderebbe seriamente in considerazione proposte di modifica dell'assetto normativo che non fossero nel segno del potenziamento del mezzo; e la prospettiva è appunto questa: ampliamento dell'ambito soggettivo e oggettivo dell'istituto, miglioramento dei congegni operativi, rafforzamento delle strutture amministrative di supporto*».

[287] F. SIRACUSANO, *I destinatari della prevenzione personale per "fatti di mafia"*, in *Arch. Pen.*, 2018, p. 13.

[288] Denuncia il rischio di una continua ed incontrollabile espansione del sistema di prevenzione V.N. D'ASCOLA, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., pp. 51-62. Invece, la preoccupazione verso un sistema che sembra prescindere da rigorose valutazioni sull'inadeguatezza del processo penale prima di intervenire con l'apparato della prevenzione è espressa da F. GIUNTA, *Verso una nuova pericolosità sociale*, in M. PAVARINI, L. STORTONI, (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bologna, 2013, p. 89. Per l'Autore, in particolare, il sistema delle misure di prevenzione «*mantiene un volto ad un tempo labile ed occhiunto, chiaramente al servizio di un programma repressivo di pubblica sicurezza*».

[289] Si rinvia alla nota 230 del presente capitolo.

non pare rispondere a una logica politica sistemica e sensata – si pone in contrasto con i principi di proporzionalità e necessità, in un sistema dalle fragili condizioni di legittimazione che si muove ai limiti delle garanzie costituzionali[290].

Quello che si è venuto a creare è, in effetti, un sistema che ricomprende variegati modelli di pericolosità indiziaria[291] che in comune hanno soltanto il fatto di ricollegare l'applicabilità di una misura di prevenzione a comportamenti descritti attraverso il rinvio a ipotesi delittuose. Si pensi, in quest'ottica, ai presupposti probatori richiesti per l'inquadramento dei vari soggetti nelle fattispecie di pericolosità qualificata previste: in alcuni casi devono essere indiziati; in altri si richiede la commissione di atti preparatori obiettivamente rilevanti o esecutivi diretti a realizzare una serie di delitti; in altri casi ancora serve la proclività a commettere reati della specie per cui si è già stati condannati; infine, in alcune ipotesi i proposti devono risultare dediti alla commissione dei reati previsti[292].

Parimenti eterogenee sono, come si vedrà, le esigenze sostanziali che dovrebbe consentire l'applicazione della misura in nome della prevenzione: vengono poste sullo stesso piano fattispecie che tutelano beni giuridici differenti non soltanto dal punto di vista della gravità dell'offesa dagli stessi subita, bensì anche in relazione alla loro natura. Inoltre, secondo alcuni Autori[293], nonostante la disomogeneità dell'elenco, al suo interno non sarebbero ricompresi settori che ben si presterebbero a logiche preventive come la salvaguardia dell'ambiente o la sicurezza sul lavoro[294].

L'elenco dei soggetti destinatari delle misure di cui all'art. 4 del Codice Antimafia è, invero, piuttosto lungo:

a) indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* c.p.;

b) soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, co. 3-*bis*, c.p.p., del delitto di cui all'articolo 12-*quinquies*, co. 1, D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 c.p.;

---

[290] R. ORLANDI, *La 'fattispecie di pericolosità'. Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Riv. It. dir. proc. pen.,* 2017, p. 470 ss.

[291] *Ibidem*.

[292] Mettono in luce l'eterogeneità F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 76.

[293] A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2017, p. 543, evidenzia la necessità di un aggiornamento del catalogo dei valori da tutelare.

[294] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 234.

c) soggetti[295] di cui all'articolo 1 cod. antimafia;

d) indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, co. 3-*quater*, c.p.p., e coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* c.p.;

e) coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente;

f) coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;

g) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per il delitto di cui all'articolo 421-*bis* c.p. o per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d);

h) istigatori, mandanti e finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati;

i) persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono

[295] Si ricorda che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 24/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), del D.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettera a).

in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive;

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

i-*ter*) soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-*bis* c.p. o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo co., n. 1, e secondo co., 583-*quinquies* e 609-*bis* del medesimo codice[296].

Le fattispecie di pericolosità mafiosa costituiscono, dal punto di vista politico-criminale, l'ipotesi più significativa[297] e, secondo una parte della dottrina, l'unica in grado di giustificare l'applicabilità delle misure di prevenzione [298] in considerazione dell'insidiosità del fenomeno mafioso. D'altro canto, altra parte della dottrina, pur condividendo la necessità di interventi particolari per contrastare questa forma di criminalità, ha messo in luce l'eccessivo utilizzo, nell'ambito della criminalità mafiosa, del procedimento di prevenzione rispetto al processo penale. Il primo, invero, avrebbe assunto «*una funzione complementare e integrativa rispetto alla repressione penale*»[299], rendendo processo penale e procedimento di prevenzione le due componenti di un sistema integrato[300] di contrasto alle forme di manifestazione del fenomeno mafioso.

---

[296] Tale previsione ha subito diverse modificazioni. Dapprima è stato ripristinato il testo già in vigore dal 9 agosto 2019 a seguito della soppressione del comma 2 dell'art. 5 del D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, che disponeva l'introduzione della lettera i-*quater* all'art. 4, comma 1 dell'articolo, ad opera della L. 30 dicembre 2022, n. 199, di conversione del D.L. medesimo. Successivamente l'aggiornamento disposto dall'art. 5, comma 3 del D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, è stato eliminato ma la modifica ha perso efficacia per effetto della soppressione del medesimo comma 3 dell'art. 5 ad opera della L. 30 dicembre 2022, n. 199, di conversione del suddetto D.L.

[297] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 59; F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., p. 101.

[298] R. BARTOLI, *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime*, cit., p. 1 ss. In realtà, anche in dottrina vi è un ampio dibattito sulla legittimità del sistema prevenzionistico con riferimento a ipotesi "d'eccezione" come la criminalità organizzata. Senza pretese di esaustività, si può evidenziare come, da un lato, una parte della dottrina censura "in blocco" l'intero impianto normativo della prevenzione, sostenendone l'assoluta incompatibilità con le garanzie costituzionali. Dall'altro lato, altra parte della dottrina ritiene che dette misure siano un "male necessario" per colpire le ricchezze illecite accumulate dalle associazioni criminali e fronteggiare i condizionamenti mafiosi nel sistema delle imprese e nel mercato.

[299] A. BALSAMO, *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 9.

[300] R. ORLANDI, *Una giustizia penale a misura di nemici?*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2020, p. 743. Per un'analisi della disciplina che confermerebbe la presenza di un sistema integrato si veda F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 60.

Anche dal punto di vista sostanziale si è posto fin da subito l'interrogativo in ordine al sé vi fosse una sovrapponibilità fra fattispecie penale e quella di prevenzione, specie in ordine al richiamo fatto all'art. 416-*bis*. Per lungo tempo, la giurisprudenza ha ritenuto che il concetto di "appartenenza" ad un'associazione mafiosa, richiesto per la misura di prevenzione, andasse distinto da quello di "partecipazione", previsto per l'integrazione del reato[301]. Nel dettaglio, si affermava che la partecipazione «*richiede una presenza attiva nell'ambito del sodalizio criminoso*»; mentre l'appartenenza «*è comprensiva di ogni comportamento che, pur non integrando gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa, sia funzionale agli interessi dei poteri criminali e costituisca una sorta di terreno favorevole permeato di cultura mafiosa*»[302].

La giurisprudenza più recente[303], però, muove nel solco di una lettura "tassativizzante" del requisito della pericolosità qualificata di tipo mafioso, precisandone confini e requisiti di applicazione in maniera distinta dal precedente orientamento. In via di premessa, si è espressamente affermata la necessità di rifiutare «*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*»[304]. Inoltre, pur ribadendo l'estraneità delle misure di prevenzione dalla natura sanzionatoria in senso proprio, si è ricordata l'applicabilità in materia del «*principio di tassatività e determinatezza dei contenuti della fattispecie astratta (sia come limite al potere legislativo di costruzione della disposizione che come criterio interpretativo), lì ove si realizza la descrizione dei comportamenti presi in considerazione come prima "fonte giustificatrice" di dette limitazioni*»[305].

Sicché, perché il soggetto sia inquadrabile nella fattispecie di pericolosità in esame è necessario che abbia dato un contributo fattivo[306] alle attività ed allo sviluppo del sodalizio[307]. In altri termini ancora, la "appartenenza" si risolverebbe in una situazione di contiguità all'associazione stessa che, pur senza integrare il fatto-reato tipico del soggetto che organicamente è partecipe (con ruolo direttivo o meno) al sodalizio mafioso, risulti

---

[301] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 61.

[302] Da ultimo Cass. Pen, sez. VI, 29 gennaio 2014, n. 9747.

[303] Comprese le Sezioni Unite Gattuso (Cass. Pen., Sez. Un., 4 gennaio 2018, n. 111).

[304] Cass. Pen., sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119.

[305] Cass. Pen., sez. I., 10 aprile 2018, n. 43826.

[306] Pena la dilatazione ulteriore del concetto di appartenenza, già esteso al di là della portata testuale, ad un ambito indefinito e soprattutto sganciato da ogni condotta materialmente riferibile all'interessato. Cfr. Cass. Pen., sez. VI, 29 gennaio 2016, n. 3941.

[307] Cass. Pen., Sez. II, n. 27855/2019. In dottrina F. BALATO, *L'attualità della pericolosità sociale al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 50.

funzionale agli interessi della struttura criminale e nel contempo denoti la pericolosità sociale specifica che sottende al trattamento prevenzionale [308]. Del resto, da tale affermazione, la giurisprudenza di legittimità pare far derivare [309] l'ammissibilità dell'applicazione delle misure anche a quanti "appartengano" al sodalizio non in qualità di partecipi bensì quali concorrenti esterni[310].

Le altre fattispecie di pericolosità, invece, sono spesso accumunate dal richiamo alla nozione di "indiziato" che costituisce un elemento centrale nel sistema delle misure di prevenzione. Trattasi di una locuzione ambigua[311] e da sempre controversa[312]: ad essere certo è soltanto l'intento del legislatore di distinguerla profondamente dall'uso che di tale termine si fa in ambito penale. In tale contesto, il concetto di "indizio" è stato elaborato ed applicato in ambito probatorio, rappresentando lo strumento attraverso cui si accerta un fatto o il modo con cui il fatto si esprime o manifesta[313]. È, in sintesi, un mezzo di prova attraverso cui dal fatto noto si inferisce un fatto ignoto secondo un criterio di elevata probabilità logica.

L'idea di indizio, pur mutuata dall'ambito probatorio penale, in sede di prevenzione subisce un adattamento che lo svincola dai rigidi canoni del processo, con inevitabili conseguenze in termini di prevedibilità e precisione. Qui, infatti, non si applicano i rigorosi requisiti probatori previsti dall'art. 192 c.p.p.[314], quali precisione,

---

[308] Cass. Pen., sez. V, 16 maggio 2014, n. 32353. Nello stesso senso, Cass. Pen., sez. I, 20 febbraio 2019, n. 21735.

[309] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 63.

[310] Così Cass. Pen., sez. I, 20 febbraio 2019, n. 21735. In effetti, una parte della dottrina come F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 104; V. MAIELLO, *Profili sostanziali*, cit., p. 1525 ss.; G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, cit., p. 522, aveva escluso la possibilità di ricondurre il concorrente esterno entro tale fattispecie di pericolosità non rientrando nella relativa tipologia criminologica. E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 172, osserva, sul punto, che la questione è ridimensionata dal fatto che la successiva lettera dell'art. 4 cod. antimafia prevede, tra i destinatari delle misure preventive, gli indiziati di delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione di tipo mafioso e gli indiziati di assistenza agli associati, in cui il concorrente esterno può effettivamente rientrarvi.

[311] Secondo F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 93 ss., complessa è la questione concernente la definizione di "indiziato": «*anche qui ricorre la problematica relativa alla individuazione di uno spazio intermedio tra il mero sospetto, che non può ambire a dignità costituzionale, e l'elemento indiziario idoneo a fondare una pronuncia di responsabilità penale (con la dovuta precisazione che qui, a differenza delle fattispecie di pericolosità generica, si fa specifico riferimento ad una norma incriminatrice)*».

[312] S. FURFARO, *Rapporto tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2014, p. 11.

[313] In questo senso, T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 265-277.

[314] L'indizio, nel diritto penale, è regolato dall'art. 192 c.p.p., che ne stabilisce i requisiti di gravità, precisione e concordanza, elementi indispensabili affinché possa fungere da mezzo di prova. In questo contesto: la gravità implica un'indicazione prossima e rilevante rispetto al fatto ignoto; la precisione richiede che l'indizio sia univoco e non aperto a interpretazioni alternative; la concordanza significa che gli indizi devono essere coerenti tra loro e non contraddittori.

gravità e concordanza degli indizi [315]. Invece, la valutazione si basa su segnali comportamentali o elementi che, pur privi di rilevanza penale, sono considerati sufficienti a far emergere una condizione di pericolosità sociale. In sostanza, come precisato dalla giurisprudenza, nell'ambito della prevenzione sono sufficienti «*elementi di minore efficacia probatoria, i quali siano idonei a dimostrare sul piano indiziario, che il prevenuto sia persona socialmente pericolosa*»[316].

Tuttavia, questa deroga ai requisiti tradizionali espone il sistema a critiche[317], in quanto si rischia di avvicinarsi all'ambito del mero sospetto, mancando una base probatoria solida e verificabile. Vieppiù che il concetto stesso di indiziato pare non coincidere con nessuna delle figure proprie del processo penale: né con l'imputato (non essendo richiesto il rinvio a giudizio), né con l'indagato (prescindendosi dall'iscrizione nel registro delle indagini)[318]. Di conseguenza, l'indiziato è figura del tutto svincolata dal processo penale in tutte le sue fasi, essendosi, anzi, consolidata in giurisprudenza la regola della c.d. valutazione autonoma da parte del giudice della prevenzione.

Sicché ben è possibile – e certamente questo avviene quantomeno nell'ambito della criminalità mafiosa[319] – che il proposto subisca l'applicazione di una misura di prevenzione pur senza essere sottoposto a procedimento penale e finanche in caso di assoluzione. Ciò, del resto, non è sufficiente per distinguere fattispecie preventiva e fattispecie penale anche sul piano sostanziale e, anzi, secondo una parte della dottrina[320] le stesse tenderebbero a coincidere dal punto di vista della struttura del fatto. In particolare, si osserva come la definizione legislativa contenuta nella norma incriminatrice fungerebbe pur sempre da presupposto tanto del procedimento di prevenzione quanto di quello penale, mutando soltanto lo standard probatorio richiesto nell'uno e nell'altro caso.

Come accennato, però, non tutte le fattispecie richiamano la figura dell'indiziato, rendendo il quadro ancora più confusionario. Anzitutto, la lett. d) seconda parte introduce

---

[315] Mentre è controverso il rapporto fra gli indizi del Codice Antimafia e i "gravi indizi" richiesti dall'art. 273 c.p.p. ai fini dell'applicazione delle misure cautelari. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 64.

[316] Cass. Pen., sez. VI, 5 marzo 1998, n. 332.

[317] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 265-277, parla di un cane che si morde la coda: «*non sono gli indizi di cui all'art. 192 ma altri purché sufficienti a dimostrare la pericolosità sociale. Ma quali?*».

[318] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 64.

[319] Nello specifico, Cass. Pen., sez. II, 17 luglio 2020, n. 23813, afferma «*ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione, l'assoluzione dal reato di associazione per delinquere di stampo mafioso non preclude un'autonoma valutazione, da parte del giudice della prevenzione, dei profili di pericolosità soggettiva del proposto ove risulti adeguatamente motivata in fatto la permanenza dell'inquadramento del soggetto di una delle categorie tipizzate*».

[320] A.M. MAUGERI, *I destinatari delle misure di prevenzione tra irrazionali scelte criminogene e il principio di proporzione*, in *L'Indice Penale*, 2017, pp. 60-61.

degli elementi, apparentemente di natura oggettiva, ulteriori e differenti rispetto all'"indizio": si parla di «*atti preparatori obiettivamente rilevanti, ovvero atti esecutivi diretti*» alla commissione di una serie di fattispecie delittuose[321] tipicamente accumunate dalla finalità di terrorismo o di eversione. In quest'ottica, la scelta del legislatore di utilizzare il concetto di "atto preparatorio" appare piuttosto infelice, soprattutto considerando che, in ambito penale, tale locuzione possiede un significato specifico che è stato oggetto di un lungo e sofferto processo interpretativo[322], non privo di incertezze e controversie.

In sintesi, nel diritto penale gli atti preparatori sono rilevanti solo se idonei e diretti in modo non equivoco alla commissione di un reato (art. 56 c.p.). Nella prevenzione, però, pur facendosi uso del medesimo lemma la soglia di rilevanza si abbassa notevolmente, cosicché atti che sarebbero penalmente irrilevanti possono giustificare la misura preventiva.

In tale ambito, secondo una parte della dottrina, potrebbero venire in considerazione circostanze oggettive che, pur non essendo in grado di suffragare la prova penale, si configurino quali indizi sufficienti ai fini preventivi «*ma suscettibili di ulteriori approfondimenti*» [323]. La difficoltà di rinvenire tali circostanze in modo univoco o, quantomeno, prevedibile ha, però, portato altri studiosi a dubitare della possibilità di ritenere il richiamo agli "elementi di fatto" sufficiente per giustificare l'applicazione di una misura comunque limitativa di libertà fondamentali[324].

In effetti, questo passaggio risulta particolarmente problematico perché la nozione di "atto preparatorio", slegata dal suo ambito naturale, è concettualmente indeterminata e può includere atti anche molto remoti e slegati rispetto alla commissione di un reato. La giurisprudenza, onde evitare rischiosi richiami alla sfera penalistica, ha focalizzato la propria attenzione su come debbano essere questi atti preparatori, ossia "obiettivamente

---

[321] Quali le condotte tese a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché volte alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270 *sexies* del codice penale.

[322] Il concetto di "atto preparatorio" in ambito penale si riferisce a condotte prodromiche alla commissione di un reato, caratterizzate da una funzione preparatoria senza assumere il carattere di univocità e idoneità richiesto per l'atto esecutivo (art. 56 c.p.). La giurisprudenza ha lungamente dibattuto il confine tra i due concetti, stabilendo che l'atto preparatorio non è punibile in quanto privo di un orientamento certo e immediato verso l'azione criminosa. Il lungo processo interpretativo ha evidenziato che, mentre gli atti preparatori sono spesso ambigui e compatibili con fini leciti, l'atto esecutivo manifesta un'intenzione inequivoca di commettere il reato.

[323] G. FIANDACA, *voce Misure di prevenzione*, cit., p. 121 ss.

[324] D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 222-223.

rilevanti". Tali sarebbero, secondo questa interpretazione, quegli atti dotati di un significato comprensibile da un osservatore esterno, senza che sia necessario approfondire le intenzioni soggettive del soggetto agente. Tuttavia, ciò implica una contraddizione: se l'atto è univoco e dotato di significato penalistico, non è più un atto preparatorio bensì un atto esecutivo.

Nondimeno il successivo inserimento, avvenuto con la Riforma del 2017, agli atti esecutivi non pare, secondo la dottrina penalistica maggioritaria, aver chiarificato l'ambito applicativo delle misure di prevenzione. Trattasi, anzi, di una locuzione ritenuta superflua, in grado di accentuare il rischio di sovrapposizione tra fattispecie preventive e corrispondenti fattispecie penali, in buona parte costruite secondo tecniche di anticipazione della soglia di punibilità[325].

La giurisprudenza, in effetti, si è confrontata con queste criticità cercando di definire i limiti entro cui l'indizio o l'atto preparatorio possano essere considerati sufficienti per applicare una misura di prevenzione. Anzitutto, si è affermato che gli indizi non possono essere smentiti da altri elementi probatori, né derivare da procedimenti penali conclusi con assoluzioni definitive[326], sebbene sia «*consentito al giudice della prevenzione valutare autonomamente i fatti accertati in sede penale che non abbiano dato luogo a sentenza di condanna, in presenza di sentenze di proscioglimento per intervenuta prescrizione (limite esterno alla punibilità del fatto), lì dove il fatto risulti delineato con sufficiente chiarezza o sia comunque ricavabile in via autonoma dagli atti*». In sostanza, il giudice della prevenzione non può prescindere dagli esiti del giudizio di cognizione, specialmente quando entrambi gli accertamenti riguardano gli stessi fatti. Tuttavia, l'assoluzione, anche se irrevocabile, non comporta automaticamente l'esclusione della pericolosità sociale, potendo il relativo scrutinio fondarsi sia sugli stessi fatti storici in ordine ai quali è stata esclusa l'illiceità penale[327], sia su altri fatti acquisiti o autonomamente desunti nel giudizio di prevenzione[328].

---

[325] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 225 ss.

[326] Cass. Pen., sez. II, 15 marzo 2018, n. 11846.

[327] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 265-277, ricorda come gli indizi possano essere desunti anche da un procedimento penale che non è necessario si sia concluso con la condanna. Del resto, secondo l'Autore se un soggetto è stato assolto con la formula più ampia perché il fatto non sussiste o per non averlo commesso è difficile che si possano trarre indizi da quel procedimento penale perché si tratterebbe di una valutazione settoriale. In sostanza, si andrebbe a guardare l'inizio del procedimento, ma non se ne vedrebbe lo sviluppo, non si vedrebbero gli elementi che hanno smentito l'indizio compiendo un'operazione inammissibile.

[328] F. BASILE, E. ZUFFADA, *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione verso il superamento di una regola non "in regola" (in attesa di Corte Edu Cavallotti vs Italia)*, in *Sist. Pen.*, 2024.

La giurisprudenza ha, poi, precisato che gli atti preparatori devono contenere elementi indiziari che ne rivelino il collegamento a un'ipotetica finalità illecita, pur non richiedendo una prova diretta di tale scopo. In tal senso, la giurisprudenza ha fatto costante riferimento ai precedenti penali del soggetto, considerandoli un elemento rilevante per la valutazione della pericolosità sociale. Altri elementi indiziari frequentemente richiamati includono l'incompatibilità fra il tenore di vita del soggetto e il suo reddito o patrimonio (specialmente in mancanza di un lavoro stabile)[329], l'abituale frequentazione di pregiudicati o altri soggetti sottoposti a misure di prevenzione ovvero la manifestazione di atteggiamenti omertosi. Infine, si è precisato che l'uso di indizi tratti da procedimenti penali non conclusi con condanna richiede una valutazione complessiva di tutti gli accertamenti disponibili, dovendosi escludere eventuali selezioni parziali o tendenziose.

La giurisprudenza, a ben vedere, pur cercando di delimitare questi concetti, non è riuscita a risolvere fino in fondo i nodi fondamentali relativi alla prevedibilità e alla determinatezza delle misure di prevenzione. Invero, l'appoggio di tali strumenti su nozioni che vengono artificiosamente fatte uscire dal loro ambito di elezione naturale, rischia di configurarle come strumenti di controllo sociale indeterminato. La soglia probatoria minima e l'assenza di criteri chiari per distinguere tra sospetto e indizio portano a una dilatazione eccessiva dell'ambito applicativo delle misure, generando il rischio di decisioni arbitrarie e difficilmente sindacabili.

L'unica soluzione, in effetti, sembra essere un ripensamento normativo maggiormente aderente ai principi di tassatività e tipicità, al fine di garantire un equilibrio tra esigenze di sicurezza e tutela delle libertà fondamentali. Tale cambio di paradigma, però, è da tempo sollecitano dalla dottrina senza che il legislatore abbia realmente accolto le istanze di riforma[330]. La mancata risposta legislativa continua a lasciare spazio a interventi giurisprudenziali che, seppur orientati a mitigare le ambiguità normative, non riescono a risolvere completamente le tensioni tra le esigenze di prevenzione e la tutela dei diritti fondamentali. La persistenza di questa lacuna rischia di perpetuare un sistema

[329] Critico, sul punto, T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 265-277: «*riecco gli oziosi: un tempo sospettati in quanto tali, ora in funzione di qualche reato*».

[330] Come afferma icasticamente F. MENDITTO, *Misure di prevenzione e Corte europea, in attesa della Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, «*l'unico attore del nostro ordinamento giuridico che finora non si è ancora deciso a fare sul serio col principio di tassatività per le misure di prevenzione, è il legislatore*».

che, lungi dal fornire un'efficace risposta al fenomeno criminale, finisce per minare la certezza del diritto e compromettere i principi cardine del sistema preventivo.

Buona parte degli studiosi, in particolare, ha evidenziato che il richiamo fatto dall'art. 4 cod. antimafia a molteplici delitti di attentato comporta una sostanziale sovrapposizione tra la fattispecie preventiva e quella penale[331]. In sostanza, sarebbe pressoché impossibile[332] tracciare una linea di demarcazione chiara tra il livello di consistenza richiesto per costituire una base sufficiente all'applicazione di misure di prevenzione e quello necessario a giustificare l'avvio di un procedimento penale, generando incertezza nell'individuazione degli *standard* probatori applicabili a ciascun ambito. Il che ha fatto dubitare venga rispettato il principio di determinatezza – valevole anche per le misure di prevenzione[333] – stante la difficoltà di constatare l'esistenza di rilevanti atti preparatori che non siano «*né idonei né univoci né prossimi*»[334] all'inizio dell'esecuzione del fatto tipico penalmente rilevante, nemmeno allo stadio del tentativo[335].

A riguardo, la Corte Costituzionale si è dimostrata tranciante, escludendo un problema di determinatezza. Secondo la Consulta, infatti, sarebbe ben possibile dare una definizione di *atto preparatorio obiettivamente rilevante*. Da un lato, gli atti preparatori sono quelli che non raggiungono la soglia del tentativo punibile in quanto «*atti che ancora non sono esecutivi di una fattispecie criminosa, ma che, a partire dalla prima manifestazione esterna del proposito delittuoso, predispongono i mezzi e creano le condizioni per il delitto*». Consistono, cioè, in «*una manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia un carattere strumentale rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato*». Dal canto suo, la locuzione "obiettivamente rilevanti" richiederebbe «*non solo e non tanto il dato, ovvio, della rilevanza esterna dell'atto quanto la sua significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente*».

Fra le fattispecie che fuoriescono dal paradigma dell'indiziato vi è, poi, quella di cui alla lett. g) che prevede, quali ulteriori elementi qualificanti, la condanna ad alcuni reati e la proclività a commetterne altrettanti della stessa specie con finalità di terrorismo o eversione. Valutazione di proclività che, per dato normativo, deve fondarsi sul *comportamento successivo* del proposto. Questa previsione è stata ampiamente criticata dalla

---

331 F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 110 ss.; M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 462 ss.

332 M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 463

333 F. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 267.

334 E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 177.

335 F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 112.

dottrina [336] mettendo in luce come, in questo modo, le misure di prevenzione si trasformino in vere e proprie misure di sicurezza, ingenerando ulteriori sovrapposizioni indebite. Così facendo, infatti, i confini con il diritto penale vengono ulteriormente messi in dubbio, enfatizzando la funzione surrogatoria delle misure di prevenzione sia riguardo alla pena che alle altre sanzioni dichiaratamente *post delictum*. Vieppiù che questo avviene in presenza di una disposizione che presenta evidenti profili di vaghezza, alcuni dei quali oggetto, in altra sede, di censura costituzionale[337].

Vaghezza e genericità, del resto, sono state rilevate anche nelle restanti fattispecie di pericolosità qualificata, che spesso fanno uso di formule indeterminate prive di un chiaro riferimento fattuale [338]. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento critico: la sovrapposizione tra queste fattispecie e condotte penalmente punibili[339], derivante dal rinvio che le norme sulla pericolosità qualificata fanno alle corrispondenti norme incriminatrici. Questa intersezione non solo mina alla base la tipicità delle misure di prevenzione, ma rischia di creare confusione interpretativa e applicativa, rendendo incerta la delimitazione tra prevenzione e repressione, e accentuando così il rischio di duplicazioni o abusi nel ricorso a tali strumenti. In più, l'ampio rinvio alle fattispecie penalistiche impone un'opera di decostruzione e raccordo fra le diverse disposizioni[340] che certo non facilità l'accessibilità della norma[341].

Fra tutte, in quest'ottica, particolarmente criticata da parte della dottrina – per la sua genericità ma anche per il rischio di utilizzo strumentale in chiave repressiva – è

---

336 F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 115 ss.

337 La dizione "proclivi a delinquere" compariva già nella fattispecie di pericolosità generica descritta dall'art. 1, n. 3, L. 1423/1956 ma, in tale sede, era stata espunta con la sentenza n. 177/1980 della Corte Costituzionale. Per una critica sulla valutazione dei comportamenti successivi F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 115; V. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali*, cit., p. 335.

338 Così la lett. e) che fa uso di formule quali "comportamento successivo" o "attività analoghe" cioè formule vaghe potenzialmente in contrasto con il principio di legalità. Così F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 69. Censura il ricorso ad un giudizio di analogia F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 6.

339 Si pensi, ad esempio, alle fattispecie di cui alla lett. h) che prende in considerazione condotte già qualificabili come ipotesi di concorso criminoso senza fornire, sul piano legislativo, una specificazione degli elementi utili a delineare le figure degli istigatori e dei mandanti al fine di distinguerle dalle corrispondenti figure concorsuali. Sul punto E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 181, nonché P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 647.

340 E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 234.

341 T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 261, parla, infatti, di «*selva inestricabile*». Invece, F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 5, afferma che, sebbene il testo degli articoli 1 e 4 cod. antimafia appaia farraginoso e oscuro tanto da meritare «*censure severe quanto ad "accessibilità" o anche solo "leggibilità" piuttosto che trionfalistici compiacimenti*», è agevole notare che «*pressoché tutte le categorie di destinatari delle misure fanno riferimento al sospetto di reati commessi*».

l'estensione delle misure agli indiziati di reati contro la Pubblica Amministrazione[342] (lett. *i-bis*). Com'è stato autorevolmente affermato[343], il ricorso alle misure di prevenzione in questo ambito sembra rispondere più a logiche simboliche e di rassicurazione sociale che a una reale esigenza di tutela dell'ordine pubblico. Le critiche, in particolare, muovono in due direzioni. Da un lato, non si comprende perché il richiamo all'art. 640-*bis* c.p. sia a sé stante, slegato, cioè, dall'appartenenza o contiguità ad associazioni delinquenziali come avviene per le altre fattispecie della norma. Dall'altro lato, è stato come osservato che il rinvio all'art. 416 c.p. finalizzato alla commissione di alcuni delitti conto la P.A. operi una «*maldestra assimilazione – criminologicamente non fondata*»[344] tra il fenomeno corruttivo e ipotesi di reato ben più gravi, costituenti altre fattispecie di pericolosità qualificata.

In linea con questa tendenza si colloca la recente inclusione, fra i soggetti destinatari, degli indiziati di atti persecutori (lett. i-*ter*), prima, e degli indiziati del delitto di maltrattamenti in famiglia[345] di cui all'art. 572 c.p., poi. Sebbene tale estensione[346] sia stata giustificata dal legislatore sulla base della crescente incidenza dei femminicidi e della violenza di genere, la sua applicazione pratica pone non pochi dubbi in termini di proporzionalità.

Il ricorso a misure preventive in questo contesto, invero, rischia di configurarsi come una risposta emergenziale, più che una soluzione strutturata a problemi complessi e rispettosa delle garanzie individuali. Inoltre, si assiste in questo modo a una deviazione dalla finalità pubblica che dovrebbe giustificare l'intero sistema di prevenzione, originariamente volto alla tutela preventiva dell'ordine e della sicurezza pubblica. È stato osservato, in questa direzione, come estensioni di questo tipo finiscano col piegare gli istituti prevenzionistici «*al raggiungimento di una finalità diversa da quella per cui sono stati previsti:*

---

[342] In particolare, la norma menziona: peculato "ordinario" (art. 314, co. 1, c.p.) e mediante profitto dell'errore altrui (316 c.p.), malversazione a danno dello Stato (316-*bis* c.p.), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (316-*ter* c.p.), concussione (317 c.p.), induzione indebita (319-*quater* c.p.) e corruzione, in tutte le ipotesi di incriminazione (318, 319, 319-*ter*, 320, 321, 322-*bis* c.p.), compresa l'istigazione (322 c.p.).

[343] Si veda la vivace critica di G. FIANDACA, *L'antimafia per tutti nel Parlamento degli incompetenti*, in *Il Mattino*, 30 giugno 2017. In particolare, l'Autore evidenzia come l'inclusione nella categoria dei soggetti di cui all'art. 4 del Codice Antimafia degli indiziati dei reati contro la P.A. sia il «*prodotto di populismo penale onnivoro, che strumentalizza politicamente la lotta alla corruzione come spot elettorale*».

[344] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 73.

[345] L. 19 luglio 2019, n. 69 (nota come "Codice Rosso" e rubricata "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere").

[346] Per qualche ulteriore spunto di riflessione in merito alle misure di prevenzione applicate ai soggetti indiziati del delitto di c.d. *stalking* si veda C. CASSANI, *Atti persecutori e recenti modifiche normative: spunti di riflessione*, in *Arch. pen.*, 2018, p. 7 ss.

la finalità delle misure di prevenzione è quella del controllo del pericoloso e non quello della tutela della vittima, ancor più dal momento che, non essendovi stato alcun addebito, non è accertato che di vittima si possa parlare»[347]. In questo riecheggiano gli schemi propri di quello che si potrebbe definire una sorta di "populismo preventivo" che tende a mutare la natura stessa delle misure di prevenzione: da strumento pubblicistico volto a tutelare situazioni di rischio per la collettività a prevenzione *inter privatos*[348] che si inserisce in vicende marcatamente individuali[349].

Dal punto di vista oggettivo, pertanto, un aspetto comune a tutte le fattispecie di pericolosità qualificata pare essere il loro ancoraggio alle fattispecie penalistiche, rendendo difficile tracciare un confine fra prevenzione e repressione. Ciò acuisce le già evidenziate carenze costituzionali del sistema preventivo: più ci si avvicina alla tipicità penale e più si soffre la mancanza di quei principi che governano tale materia, primi fra tutti personalità, presunzione di non colpevolezza e rieducazione[350]. Del resto, questo avvicinamento alle fattispecie penalistiche, pur presente sul piano descrittivo, appare fittizio su quello della tipicità[351]: «*le norme della prevenzione non descrivono fatti, e non possono dunque applicarsi in esito ad un giudizio di corrispondenza tra fatto tipico e fatto storico, ma delineano vaghe situazioni soggettive, la*

---

[347] Così, G. MAZZA, *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un'alternativa alle misure cautelari?*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1379 ss. L'Autore rileva, peraltro, un'indebita sovrapposizione tra le funzioni del sistema delle misure cautelari – che si dimostrano inadeguate a contrastare fenomeni di criminalità "domestica" – e quelle del sistema delle misure di prevenzione. Ancora una volta, queste ultime sono chiamate a intervenire in un contesto emergenziale per sopperire a carenze di altre discipline giuridiche. Tuttavia, tale scelta comporta gravi criticità, poiché il ricorso all'armamentario prevenzionistico per colmare queste lacune rischia di compromettere i principi fondamentali di proporzionalità e ragionevolezza, che dovrebbero sempre guidare l'applicazione delle misure restrittive di diritti fondamentali.

Sul tema, d'altronde, recente giurisprudenza di legittimità (Cass. Pen., sez. V, 26 novembre 2024, n. 145) ha ritenuto legittima «*una diversità di disciplina sulla base della funzione di prevenzione generale delle misure di prevenzione rispetto alle misure cautelari, che giustifica che tra loro non vi sia un assoluto parallelismo, richiamando la legittimità di scelte di politica criminale necessariamente discrezionali in funzione dei diversi presupposti della misura di prevenzione, applicabile per la pericolosità sociale, ma non presupponendo la commissione di un fatto di reato*». Secondo la Corte, dunque, «*una applicazione di prescrizioni maggiormente "cogenti" in materia di misure di prevenzione personale rispetto alle corrispondenti misure cautelari personali non si rivela in alcun modo irragionevole o non conforme ai dettami costituzionali*».

[348] F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, cit., p. 6.

[349] F. SIRACUSANO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 17, osserva come tali reati «*pur rappresentando un'allarmante minaccia per la libertà morale di chi le subisce, possono risultare pericolose esclusivamente per la tranquillità personale e individuale*».

[350] A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale*, cit., p. 64.

[351] M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 5 ss., ricorda che «*se il fondamento del diritto punitivo è l'accertamento del fatto (perché si giudica di fatti, non di uomini, come ci hanno insegnato Carrara, Romagnosi, Pellegrino Rossi, Carmignani, Rosmini), il consentire la compressione delle libertà dell'individuo non a fronte di condotte contrarie alla legge, ma in presenza di indicatori (per lo più presunti) di pericolosità sociale del destinatario della misura, è la negazione stessa dei fondamenti dello Stato liberale; è la prevalenza dell'autorità pubblica sulle libertà individuali indipendentemente da qualsiasi pretesa restaurativa*».

cui definizione è lasciata alla costruzione del giudice»[352]. Piuttosto, queste norme delineano situazioni soggettive vaghe e di difficile delimitazione[353], la cui effettiva configurazione viene demandata, in larga parte, all'interpretazione e alla costruzione del giudice. Tale impostazione genera fattispecie caratterizzate da un contenuto intrinsecamente indeterminato e, in molti casi, non suscettibile di una precisa determinazione *ex ante*, dal momento che l'accertamento si fonda su presunzioni legali di pericolosità sociale. Queste presunzioni, spesso formulate in termini generici, offrono ampi margini discrezionali agli organi giudicanti legittimando, già sul piano legislativo, applicazioni arbitrarie difficilmente contestabili dal destinatario. Insomma, la prevenzione, legandosi al diritto punitivo in un rapporto ambiguo e contraddittorio[354], finisce per costruire sulla fattispecie di reato un giudizio di mera probabilità.

7. (Segue): *Presupposti di applicazione: la pericolosità per la sicurezza pubblica.*

Perché il proposto possa essere sottoposto a una misura di prevenzione «*è necessaria ma non sufficiente*»[355] – quantomeno sul piano normativo – l'appartenenza ad una delle categorie di pericolosità, richiedendosi al contempo il presupposto della pericolosità per la sicurezza pubblica. Tale requisito dovrebbe costituire un elemento cardine nel sistema delle misure di prevenzione personali, configurandosi come un presupposto formale e sostanziale per la loro applicazione.

Ciononostante, la pericolosità per la sicurezza pubblica è una nozione che, pur essendo frequentemente richiamata dalla normativa e dalla giurisprudenza, risulta

[352] *Ibidem*. Mette, invece, in risalto la profonda differenza tra le fattispecie P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 633, evidenziando come nell'applicazione della pena «*i presupposti sono dati dall'accertamento del fatto-reato, della sua attribuibilità al soggetto, del nesso psichico tra il soggetto e il fatto, della personalità del soggetto come strumento di valutazione dell'azione criminale: elementi che, pur nella loro complessità, si pongono in un angolo visuale di obiettiva conoscibilità*» sicché «*pur nelle variabili di giudizio, vi è un nucleo necessario ineliminabile: la fattispecie descritta dalla legge come base dell'affermazione di responsabilità*»; al contrario allorché si tratta di applicare una misura di prevenzione «*i fatti da accertare sono i "sintomi" di un pericolo e, come tali, essendo riferibili al caso concreto, difficilmente possono essere indicati, se non genericamente, in una norma legislativa; e la correlazione tra questi fatti e il futuribile è oggetto di un giudizio che non può essere, se non in via di discutibili presunzioni, proprio del legislatore*».

[353] A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 198, parla delle fattispecie di prevenzione quali criteri selettivi di generalità di individui scelti secondo metodiche imprecise.

[354] M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 5.

[355] Corte Costituzionale, sentenza n. 32/1969.

caratterizzata da notevoli ambiguità interpretative e operative[356] anche in ambiti diversi da quello della prevenzione[357]. In tale contesto, però, risulta particolarmente problematica in quanto l'assenza di qualsivoglia definizione sul piano legislativo rende complessa non solo la comprensione della sua stessa portata, ma anche, come evidenziato[358], il rapporto fra i due presupposti che dovrebbero fondare l'applicabilità delle misure[359].

In effetti, l'unico connotato che la pericolosità preventiva sembra avere sul piano legislativo è quello della attualità[360], come confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità[361]. In realtà, il costante richiamo, in giurisprudenza, alla necessaria attualità dell'indizio, anche quando esso si basa su elementi pregressi, sembra rappresentare più una formula di stile che un principio effettivamente applicabile[362]. Tale riferimento, infatti,

---

[356] Secondo F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 41, il concetto di "sicurezza pubblica" subisce due distinte interpretazioni: secondo una lettura restrittiva consiste nella sola tutela dei beni della incolumità dei cittadini e della salvaguardia dei beni essenziali pubblici e privati; secondo una lettura estensiva, va riferito a un concetto ampio di ordinato vivere civile. Anche per questo soffre una maggiore incertezza rispetto al concetto di "pericolosità sociale" il cui significato è definito, seppur non senza incertezza contenutistiche dal codice penale, all'art. 203. Questo ha portato, quasi naturalmente, alla assimilazione del primo concetto al secondo.

[357] F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018 ss., ricorda come il tema della pericolosità non sia affatto estraneo a diversi ambiti del diritto penale "classico", che spaziano dalla commisurazione della pena alla concessione della sospensione condizionale, fino all'applicazione delle misure di sicurezza e all'intera disciplina dell'esecuzione penale, comprese le misure cautelari durante il procedimento. Sul punto, l'Autore rinvia alle analisi di F. CAPRIOLI, *Pericolosità sociale e processo penale*, in M. PAVARINI, L. STORTONI (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, cit., p. 21 ss., nonché alle osservazioni sulla crisi del concetto di pericolosità svolte da D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 181 ss. Sempre sul tema, L. LACCHÈ, *La paura delle «classi pericolose». Ritorno al futuro?*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, pp. 159-178, evidenzia come, negli ultimi anni, il tema delle "classi pericolose" sia tornato al centro del dibattito pubblico e accademico. Ciò, secondo l'Autore, deriverebbe da un rinnovato interesse per un lessico che, nei sistemi penali e nei regimi di prevenzione, pone al centro la costellazione concettuale della pericolosità. In questa prospettiva, il ricorso alla figura della "classe pericolosa" rappresenterebbe una "spia" di un'accresciuta enfasi su un diritto penale di tipo "attuariale", che accentua il polo concettuale della pericolosità, del sospetto, dei "modi di essere", dei tipi d'autore e di determinati percorsi di criminalizzazione.

[358] Si rinvia, per approfondimenti, al paragrafo 6.

[359] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 261 ss., evidenzia come sia più semplice distinguere fra "pericolosità per la sicurezza pubblica" e "pubblica moralità" (che serve a valutare il tipo di comportamento che il soggetto pone in essere in una società in cui si esige il rispetto di regole ulteriori rispetto al solo precetto penale) da "pericolosità sociale" (che consiste nella probabilità che il *reo* delinqui in futuro).

[360] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 82, evidenziano come sul piano normativo ciò si evinca non solo dagli artt. 2 e 6 del Codice Antimafia ma anche:

- a *contrario* dall'art. 18 ultima parte che, nel consentire di prescindere dal requisito della pericolosità soltanto per la richiesta e l'applicazione della sola misura patrimoniale, lascia intendere che in tutti gli altri casi la pericolosità deve effettivamente sussistere al momento della richiesta e dell'applicazione della misura di prevenzione personale;
- dall'art. 11 comma 2 che prevedendo la revoca o la modificazione della sorveglianza speciale «*quando sia cessata o mutata la causa che lo ha determinato*» suggerisce che la misura si giustifica in quanto il suo destinatario sia attualmente pericoloso;
- dall'art. 14 comma 2-*ter* che richiede una nuova valutazione della pericolosità allorquando la sorveglianza speciale resti sospesa nel periodo di detenzione per espiazione della pena.

[361] Cass. Pen., sez. I, 11 febbraio 2014, n. 23641; Cass. Pen., sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209; Cass. Pen., sez. VI, 3 ottobre 2018, n. 49583.

[362] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 261 ss.

rischia di mascherare una realtà probatoria poco consistente con un linguaggio apparentemente rigoroso ma privo di sostanza operativa. In questo senso, si potrebbe dire che tali espressioni finiscono per rivestire una realtà incerta, conferendole una parvenza di solidità che, tuttavia, non resiste a un'analisi critica e approfondita.

Questo sforzo interpretativo, insomma, non risolve il problema strutturale della norma, che si accontenta di sintomi di una potenziale patologia per somministrare la "cura"[363]. In realtà, il richiamo all'attualità costituisce una previsione tanto scontata quanto necessitata: se la pericolosità non fosse in atto nel momento in cui si richiede e applica la misura di prevenzione personale verrebbe meno la necessità stessa di neutralizzare la pericolosità della persona e, dunque, il fondamento stesso della prevenzione quale strumento per *evitare qualchecosa*.

Ad ogni modo, un contributo significativo in ordine alla natura del requisito in esame è stato fornito dalla giurisprudenza costituzionale che ha cercato di circoscrivere l'ambito applicativo della pericolosità per la sicurezza pubblica. In quest'ottica, già con la sentenza n. 68/1964, la Corte Costituzionale aveva individuato un "fondamento comune" tra misure di sicurezza e misure di prevenzione[364], in quanto accomunate dall'esigenza di neutralizzare la pericolosità sociale del soggetto. Più recentemente, questa assimilazione è stata accentuata dall'incertezza semantica del concetto di sicurezza pubblica[365], il quale, rispetto alla più definita nozione di pericolosità sociale, lascia maggiori margini di discrezionalità nell'applicazione delle misure preventive.

Ciò ha portato la dottrina a domandarsi se potesse effettivamente esservi (o meno) una coincidenza fra questa forma di pericolosità e la pericolosità sociale richiesta per l'applicazione delle misure di sicurezza, scaturendone un vivace dibattito[366]. Oggi, buona

---

[363] M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 6.

[364] Anche da un punto di vista storico si è assistito a una progressiva sovrapposizione tra i due concetti, complicata ulteriormente dal fatto che, con la riforma del 1988, è stato eliminato il riferimento alla "pubblica moralità", riducendo il perimetro applicativo della pericolosità per la sicurezza pubblica. Ciò ha portato a un'asimmetria interpretativa, in cui la giurisprudenza ha equiparato i due concetti, sia sul piano semantico che su quello applicativo, pur senza fornire criteri operativi chiari. Così A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale*, cit., p. 75; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 99.

[365] Secondo F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 41 ss., è da tempo in atto un progressivo avvicinamento delle misure di prevenzione alle misure di sicurezza cosicché la "pericolosità sociale", tradizionalmente e normativamente riferita alle seconde, estende la propria portata semantica e applicativa alle prime, rendendone comuni letture, problemi e prospettive.

[366] Per la ricostruzione dei termini del dibattito F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 78 ss.

parte[367] della dottrina – così come della giurisprudenza anche costituzionale – ritiene che non vi sia un'apprezzabile differenza *qualitativa* fra le due nozioni di pericolosità, distinguendosi soltanto sul piano *quantitativo*[368].

L'assimilazione sul piano qualitativo, però, riporta in superfice quel legame fra prevenzione e repressione di cui la prima non sembra poter fare a meno. Ciò, anche in questo caso, avviene generando un cortocircuito[369]: se la pericolosità per la sicurezza pubblica fosse svincolata dal riferimento a fatti penalmente rilevanti ne uscirebbero lesi il principio di proporzione e di legalità[370]; ma l'aggancio alla sfera penalistica limita fortemente l'autonomia concettuale e applicativa della misura, ricadendo nel circolo vizioso prevenzione-repressione[371]. Per questo, è stata suggerita[372] una ridefinizione dei presupposti di pericolosità legittimanti il ricorso alle misure di prevenzione personali di modo che vi sia perfetta coincidenza con la pericolosità sociale propria delle misure di sicurezza.

Del resto, anche la differenza quantitativa non è oggi così significativa per garantire l'autonomia della prevenzione sul sistema penalistico *tout court*: la circostanza che la pericolosità delle misure di sicurezza possa riferirsi a qualsivoglia reato, mentre quella richiesta per le misure di prevenzione debba riferirsi soltanto ai reati di volta in volta indicati dagli artt. 1 e 4 cod. antimafia[373], è inficiata dal continuo ampiamento del catalogo

---

[367] Sostiene la diversità fra la pericolosità delle misure di sicurezza e quella delle misure di prevenzione M. BERTOLINO, *Diritti fondamentali e diritto penale*, cit., p. 864.

[368] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 80-81.

[369] M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 7.

[370] Il primo in quanto si consentirebbe una limitazione di diritti costituzionali a fronte della prevenzione di fatti «*non solo incerti nell'*an *e nel* quando *ma soprattutto incapaci di attingere quel minimo livello di gravità e allarme sociale da meritare l'incriminazione*». Il principio di legalità, invece, ne uscirebbe "brutalmente calpestato" poiché assumerebbe confini imprecisi, indeterminati, rimovibili *ad libitum* e potenzialmente sterminati. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 80.

[371] «*Quanto più si accentua (con aggiustamenti normativi o interventi interpretativi) l'esigenza della verifica probatoria dell'indizio, tanto più risulta contraddetta la logica della prevenzione ed appare abusiva la sottrazione della materia al diritto penale*». Cfr. M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 6.

[372] M. CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione*, cit., p. 532.

[373] Come evidenziato da F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 81 e dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, Cass. Pen., sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209 ritiene che affermare la "attualità" della pericolosità sociale di un individuo (in un dato momento storico) è «*operazione complessa che nel giudizio di prevenzione non si basa esclusivamente sulla ordinaria "prognosi di probabile e concreta reiterabilità" di qualsivoglia condotta illecita ma implica il precedente inquadramento del soggetto in una delle categorie criminologiche tipizzate dal legislatore, sicché la espressione della prognosi negativa deriva, appunto, dalla constatazione di una specifica inclinazione mostrata dal soggetto*». Pertanto, continua la Corte, «*parlare di pericolosità sociale come caratteristica fondante del giudizio di prevenzione se da un lato è esatto, in quanto si intercetta il valore sistemico della misura di prevenzione, che è strumento giuridico di contenimento e potenziale neutralizzazione della pericolosità, dall'altro può essere fuorviante lì dove tale nozione venga intesa in senso del tutto generico, senza tener conto della selezione normativa delle specifiche "categorie" di pericolosità*». In pratica, le indicazioni del legislatore sono da ritenersi "tipizzanti" e determinano l'esclusione dal settore in esame di quelle condotte che pur potendo inquadrarsi come manifestazione di pericolosità soggettiva risultino estranee al "perimetro descrittivo" di cui al D.lgs. n. 159 del 2011.

contenuto in tali norme che destabilizza i confini fra i due strumenti. Inoltre, l'assimilazione tra pericolosità sociale e pericolosità di pubblica sicurezza non contribuisce a porre una linea di demarcazione effettivamente netta e appagante fra quelli che dovrebbero essere i due distinti presupposti di applicazione delle misure di prevenzione: l'appartenenza del preposto ad una delle categorie di pericolosità legislativamente previste *e* la sua pericolosità per la sicurezza pubblica.

Vieppiù che il (duplice) richiamo alla categoria, propriamente penalistica, della pericolosità non facilita l'interprete al compimento del relativo giudizio, riproponendo tutte le difficoltà storicamente connesse alla definizione stessa di pericolosità. Di fatto, il giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica si dovrebbe configurare come un giudizio prognostico basato su elementi indiziari, il cui obiettivo è quello di prevenire futuri comportamenti illeciti. La pericolosità, infatti, si sostanzia nella «*probabilità di un evento temuto*»[374].

Tuttavia, questa valutazione presenta una serie di criticità intrinseche. Da un lato, l'assenza di parametri chiari per distinguere tra sospetto e indizio rende il giudizio particolarmente vulnerabile a interpretazioni arbitrarie; dall'altro, l'assenza di una prova diretta di condotte penalmente rilevanti amplifica il rischio di dilatazione applicativa delle misure di prevenzione. Com'è stato osservato[375], il giudizio di pericolosità, per sua natura probabilistico e induttivo[376], genera un senso di disagio nell'ambito della prevenzione in cui il giudice si trova a dover operare su un terreno ben meno definito rispetto al tradizionale accertamento dei fatti penalmente rilevanti. Questo "disagio" si traduce spesso in una tendenza a trasformare il giudizio di pericolosità in un giudizio sui fatti[377], così da garantire una maggiore verificabilità delle decisioni. Tuttavia, questa traslazione concettuale, seppur comprensibile, rischia di snaturare la logica delle misure di prevenzione, che dovrebbero fondarsi su un giudizio di probabilità e non su di un accertamento fattuale, specie se realizzato *post delictum*.

Dal punto di vista più strettamente applicativo il giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica si basa su una serie di elementi probatori che, pur non dovendo

---

374 G. BETTIOL, *Diritto penale*, Palermo, 1982, p. 863.

375 F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018 ss.

376 Secondo T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 261 ss., resta un giudizio tipicamente induttivo, condizionato dalla tenuta della base indiziante.

377 Sulla compenetrazione del fatto nella pericolosità si vedano T. PADOVANI, *Fatto e pericolosità*, in M. PAVARINI, L. STORTONI (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, cit., p. 118 ss.; F. CAPRIOLI, *Pericolosità sociale e processo penale*, cit., p. 37 ss.

raggiungere la soglia di gravità, precisione e concordanza richiesta in sede penale, devono comunque possedere un certo grado di attendibilità. La giurisprudenza ha sottolineato che gli indizi su cui si fonda il giudizio di pericolosità devono essere coerenti tra loro e non smentiti da altri elementi probatori. Tuttavia, il rischio di confondere il sospetto con l'indizio rimane alto[378], soprattutto in assenza di criteri normativi chiari che delimitino il confine tra le due nozioni. In effetti, nemmeno la successiva elaborazione giurisprudenziale è riuscita a fornire indicazioni precise sul metodo da seguire o sugli indici da considerare per formulare la prognosi di pericolosità *futura*.

In quest'ottica, gli elementi probatori ricorrenti nel giudizio di pericolosità sono sostanzialmente gli stessi utilizzati per ritenere il soggetto "indiziato", includendo: i precedenti penali; l'incompatibilità tra il tenore di vita e le risorse economiche dichiarate; frequentazione abituale di pregiudicati o altri soggetti prevenuti; atteggiamenti omertosi o reticenti, che possono essere interpretati come un segnale di adesione a logiche mafiose o di criminalità organizzata. In più, la giurisprudenza fa spesso riferimento al fatto che il giudizio di pericolosità debba investire «*l'intera personalità del prevenuto*»[379] in un esame che aspira ad essere completo e approfondito, capace di ricostruire in maniera complessiva il quadro di vita e di condotta del soggetto. Tuttavia, tale espressione solleva significative perplessità sotto molteplici profili. Anzitutto, la vaghezza del concetto di "intera personalità" rischia di ampliare eccessivamente il perimetro di indagine, autorizzando valutazioni di natura quasi "moralistica" piuttosto che strettamente giuridiche. Un approccio così esteso, insomma, finisce per attribuire al giudice un margine di discrezionalità sproporzionato, che mal si concilia con i principi di tassatività e prevedibilità richiesti in un ordinamento fondato sul rispetto delle libertà fondamentali.

In secondo luogo, il richiamo alla personalità complessiva del prevenuto appare ben poco specifico: la giurisprudenza, pur cercando di ancorare il giudizio a elementi concreti (comportamenti pregressi, incompatibilità tra reddito e stile di vita, etc…) fatica a offrire criteri chiari che distinguano la pericolosità effettiva da sospetti generici o stereotipi legati al contesto sociale o personale del soggetto. Questa ambiguità interpretativa espone il sistema a potenziali derive arbitrarie, consentendo di colpire non

[378] F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, cit., p. 7.

[379] Critico, sul punto, T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 261 ss., per cui il fatto che il giudizio di pericolosità debba investire l'intera personalità del prevenuto ha poco senso ed è, anzi, inquietante nella misura in cui sembra voler colmare, con riferimenti ancora più incerti, le carenze della base indiziante.

solo condotte obiettivamente sintomatiche di pericolosità, ma anche mere "presunzioni di deviazione" basate su parametri non verificabili.

Del resto un'indagine così estesa sull'intera personalità del proposto rischia di configurare il giudizio di pericolosità come un'operazione eminentemente soggettiva e induttiva, particolarmente rischiosa in un contesto, come quello della prevenzione, caratterizzato da procedure semplificate e un onere probatorio ridotto.

Alla luce di ciò, si è evidenziato come vi sia una sostanziale diversità rispetto al percorso argomentativo utilizzato per applicare le misure di sicurezza in quanto, in quello di prevenzione, il giudizio è sganciato dalla prova della commissione di un delitto[380]. Di conseguenza, l'accertamento della pericolosità per la pubblica sicurezza, propria della fattispecie preventiva, mantiene un elevato grado di indeterminatezza per almeno due ordini di ragioni. Da un lato, non potrebbe coincidere *in toto* con il giudizio di pericolosità proprio delle misure di sicurezza[381], costituendone altrimenti un duplicato sanzionatorio *post delictum*. Dall'altro, rischia di appiattarsi sull'inquadramento del proposto in una delle categorie di pericolosità tipizzate del legislatore[382], risultando un requisito non soltanto privo di un proprio contenuto[383] ma per di più incapace di contribuire ad attribuire maggiore concretezza all'accertamento delle fattispecie preventive.

In definitiva, anche il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica rappresenta un terreno particolarmente complesso e controverso nel sistema delle misure di prevenzione personali. La mancanza di una definizione normativa chiara, combinata con la difficoltà di distinguere tra pericolosità sociale e sicurezza pubblica, lascia spazio a

---

[380] F. SIRACUSANO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 4, nonché F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018 ss., secondo cui nella disciplina delle misure di prevenzione il giudizio di pericolosità si presenta «*essenzialmente come un giudizio sui fatti con la significativa originalità, tuttavia, rappresentata dalla rinuncia all'accertamento (compiuto o in fieri) di un reato, sostituito dall'appartenenza del preposto ad una delle categorie soggettive ora descritte negli artt. 1 e 4 del codice antimafia (c.d. ipotesi di pericolosità generica e qualificata)*».

[381] Per un'analisi dell'applicabilità alle misure di prevenzione dei singoli parametri relativi alla pericolosità previsti in ambito penale si rinvia a E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 276 ss.

[382] Approccio, questo, suggerito dalla giurisprudenza di legittimità nella misura in cui ha precisato che la nozione di pericolosità sociale non va intesa in senso generico, dovendosi tenere conto della selezione normativa delle specifiche fattispecie di pericolosità, avente funzione "tipizzante". Cfr. E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 276 ss.

Invece, F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1018 ss. ritiene che, per quanto la legge imponga un'autonoma valutazione della pericolosità del soggetto e la stessa giurisprudenza abbia finalmente ripudiato la logica della "pericolosità presunta" anche con riguardo agli indiziati di appartenere ad associazione mafiosa, l'appartenenza alle suddette categorie ha un ruolo assolutamente centrale nel procedimento di prevenzione «*con il giudizio di pericolosità che, a fronte delle menzionate incertezze che caratterizzano la valutazione prognostica, su tale presupposto finisce inevitabilmente per appiattirsi*».

[383] Col rischio ulteriore di consentire l'irrogazione delle misure di prevenzione esclusivamente per la mera corrispondenza del soggetto con un "tipo d'autore". Così F. SIRACUSANO, *I destinatari della prevenzione*, cit., pp. 3-4.

interpretazioni giurisprudenziali spesso divergenti e a potenziali abusi. Un intervento legislativo che affronti queste criticità in modo sistematico[384] rappresenterebbe un passo decisivo per garantire l'efficacia e la legittimità delle misure di prevenzione, bilanciando le esigenze di sicurezza con il rispetto dei diritti fondamentali.

Eppure, le misure di prevenzione personali continuano oggi a prosperare sia sul piano della prassi che su quello della legislazione[385] sebbene l'esistenza di fattispecie penali sempre più anticipate e slegate da un collegamento con associazioni illecite[386]. Com'è stato osservato, tale approccio sembra poggiare su «*una visione 'riduzionistica', se non autoritaria*»[387] del concetto di sicurezza pubblica, ridotto a sinonimo di ordine pubblico. In questa prospettiva, il mantenimento dell'ordine pubblico viene perseguito attraverso misure preventive che, più che proteggere la collettività, finiscono per trasformarsi in veri e propri strumenti punitivi, scivolando sul pericoloso terreno della repressione preventiva priva di adeguate garanzie.

8. *Riflessi personali delle misure di prevenzione patrimoniali (cenni).*

Le misure di prevenzione patrimoniali hanno assunto nel tempo una centralità strategica nei sistemi di prevenzione, evolvendo da strumenti marginali e di supporto a pilastri del controllo sociale. Questo cambiamento si inserisce in un contesto giuridico caratterizzato dal quello che è stato definito il «*tramonto dell'*argumentum libertatis» a favore di un "protagonismo" della prevenzione patrimoniale[388]. In breve, la *ratio* sottesa a queste misure non si limita più alla tutela della sicurezza pubblica, ma mira a neutralizzare patrimoni presuntivamente illeciti in quanto ritenuti funzionali alla perpetuazione del crimine organizzato o dell'illecito economico, trasformando il concetto di pericolosità in un parametro anche economico-finanziario[389].

---

[384] Per una panoramica sull'irrinunciabilità della – pur controversa – categoria della pericolosità si veda E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., pp. 263-364.

[385] F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, cit., p. 3 ss.

[386] M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione*, cit., p. 463.

[387] F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, cit., p. 9 ss.

[388] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 10 ss.

[389] *Ibidem*. L'Autore, invero, sostiene sia avvenuto il tramonto dell'*argumentum liberatis* a protagonismo della prevenzione patrimoniale sia in quanto non è stata risolta la questione della sostenibilità costituzionale e convenzionale delle misure di prevenzione personali ma anche per la scarsa efficacia di quest'ultimo sul piano pratico. Sul tema anche V. MANES, *L'ultimo imperativo della politica criminale:* nullum crimine sine confiscatione, in *Riv. It. dir. proc. pen*., 2015, p. 1269.

Per quanto di interesse e senza pretese di esaustività quello che si vuole qui mettere in luce è soltanto un aspetto delle misure di prevenzione patrimoniali che tende ad avvicinarle a quelle personali, oggetto del presente studio. Invero, le misure patrimoniali, sebbene formalmente finalizzate alla neutralizzazione di beni illeciti e alla prevenzione della loro reintegrazione nel circuito economico legale, non mancano di generare riflessi personali rilevanti che, in molti casi, si configurano come una sorta di "prevenzione personale aggiuntiva". Tali riflessi emergono in misura sempre più evidente, trasformando queste misure in strumenti che incidono direttamente sulla sfera individuale del proposto, andando ben oltre il mero piano patrimoniale.

Difatti, le misure patrimoniali come la confisca o l'amministrazione giudiziaria, comportano spesso limitazioni indirette alla libertà di movimento e all'autodeterminazione del soggetto. La confisca, in particolare, priva il soggetto non solo dei beni ma anche della sua autonomia economica, ripercuotendosi profondamente su molteplici aspetti della vita personale e quotidiana del proposto. Del pari, l'imposizione di un'amministrazione giudiziaria su un'azienda implica non solo l'esclusione del suo titolare dalla gestione diretta, ma anche una vigilanza costante sulle sue attività imprenditoriali e relazionali. Questa situazione può condurre a forme di controllo personale che, per durata e intensità, richiamano le restrizioni tipiche delle misure personali, come la sorveglianza speciale.

Inoltre, la sottrazione o il controllo giudiziario dei beni producono spesso un riflesso immediato anche sulla reputazione personale e professionale del proposto. Questi, infatti, subisce uno stigma che lo colloca implicitamente in una categoria di "individui pericolosi" o moralmente compromessi. Un effetto, questo, che ha ricadute personali e sociali profonde, traducendosi in una forma di isolamento o esclusione che ricorda le conseguenze tipiche delle misure personali questorili, quali l'avviso orale o il foglio di via. Peraltro, la vigilanza sulle operazioni economiche e l'esclusione da determinate attività economiche o sociali comportano un drastico ridimensionamento delle opportunità relazionali, non solo nell'ambito professionale ma anche nella sfera privata. Interferenza di tal fatta che ben si presta ad essere assimilata agli effetti di una sorveglianza personale, che limita l'autonomia del soggetto in modo indiretto ma sostanziale.

In aggiunta, il collegamento tra misure patrimoniali e misure personali appare sempre più evidente anche nella prassi applicativa. Le conseguenze personali delle prime finiscono spesso per integrare gli effetti delle seconde, creando un sistema di prevenzione

stratificato in cui la dimensione patrimoniale si pone al servizio della neutralizzazione della persona. Questo approccio, pur rispondendo alle esigenze di contrasto alla criminalità, solleva interrogativi sulla proporzionalità e sulla coerenza costituzionale del sistema, laddove le misure patrimoniali diventano strumenti di controllo personale non dichiarati. La critica dottrinale, inoltre, si è concentrata soprattutto sul rischio che tali misure possano avere un effetto criminogeno, spingendo i soggetti colpiti verso circuiti illeciti per sopravvivere economicamente. Una tale dinamica, in effetti, è particolarmente pericolosa nelle misure applicate *sine delicto*, dove la perdita patrimoniale non è accompagnata da un percorso di riabilitazione o reinserimento sociale. Al contrario, il sistema si limita a neutralizzare il pericolo percepito, senza affrontarne le cause strutturali.

Sezione II

Le misure di prevenzione personali atipiche

SOMMARIO: 1. Le misure di prevenzione personali "atipiche". – 2. L'espulsione amministrativa dello straniero. – 3. Le misure di prevenzione per persone con problematiche legate all'uso di sostanze stupefacenti. – 4. Il D.A.C.Ur. (Divieto di Accesso ai Centri Urbani), c.d. "D.A.Spo. Urbano". – 5. Le misure di prevenzione per minori: dall'art. 25 del R.D. 20 luglio 1934, n. 1404 al c.d. D.L. Caivano. – 6. Il D.A.Spo. contro tifosi pericolosi e violenti. – 7. Vecchie e nuove misure di prevenzione di contrasto alla violenza di genere. – 8. Quale disciplina per le misure di prevenzione atipiche?

1. *Le misure di prevenzione personali "atipiche".*

Le misure di prevenzione atipiche rappresentano un elemento centrale nel dibattito contemporaneo sul diritto penale preventivo e sulla sicurezza pubblica, essendo collocate al crocevia tra politiche securitarie e tutela delle libertà individuali. Il loro sviluppo si inserisce in un panorama normativo frammentato, in cui il legislatore ha progressivamente esteso il ricorso a strumenti preventivi svincolati da un quadro legislativo organico, ma funzionali a rispondere a specifiche esigenze emergenziali e a percezioni collettive di insicurezza. Com'è stato osservato, la costruzione di queste misure si basa sulla percezione, in chiave soggettiva, del senso di insicurezza collettiva, qualificandola come un bene giuridico – per di più individuale – malgrado si tratti di una nozione «*impropria e irrazionale*»[1]. Emerge, in sostanza, un crescente bisogno di sicurezza che orienta le politiche pubbliche verso la costruzione di uno Stato fondato sulla prevenzione. Tuttavia, questa tendenza, in presenza di un'eccessiva esasperazione di quella logica del sospetto che essa stessa introduce[2], rischia di mettere in discussione alcuni elementi fondamentali dello Stato di diritto, favorendo una tutela sempre più anticipatoria[3].

Come anticipato, infatti, a differenza delle misure tipiche disciplinate nel Codice Antimafia, le misure atipiche emergono in contesti legislativi disomogenei e sono spesso caratterizzate da un'impronta funzionale molto variegata. L'atipicità, in quest'ottica,

[1] M. PELISSERO, *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza*, cit., p. 80 ss.

[2] F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, in R*iv. It. dir. proc. pen.*, 2021, p. 47, afferma «*la spirale di risposte calibrate su una pericolosità, che può essere anche solo presunta e che prelude ad un passaggio semiautomatico verso una repressione degradata a soddisfare un effetto puramente sanzionatorio, è ormai divenuta una realtà stabile*».

[3] M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. Pen.*, 2008, p. 3560 ss.

risiederebbe nel tentativo di creare, sotto il profilo strutturale, una categoria a cui è sempre stata riconosciuta «*esigua chiarezza e linearità*»[4].

L'assenza di una definizione normativa unitaria o di un quadro organico di riferimento, oltre a riflettersi sul fronte applicativo, comporta significative difficoltà già sul piano teorico, lasciando alla dottrina e agli interpreti il compito di qualificare tali misure come "atipiche". Infatti, non sempre vi è unanimità di vedute circa la riconducibilità di alcuni strumenti a questa categoria, in ragione della loro eterogeneità funzionale e strutturale. La loro qualificazione come misure di prevenzione atipiche, infatti, dipende, in buona parte, da ricostruzioni dottrinali che ne individuano i tratti distintivi nella funzione anticipatoria e nella possibilità di essere adottate in assenza di un previo accertamento di responsabilità penale. Il fatto che tale inquadramento dipenda più da elaborazioni teoriche che da un riconoscimento normativo espresso contribuisce ad accrescerne l'incertezza sistematica: ne derivano, da un lato, rilevanti difficoltà applicative, connesse all'imprevedibilità degli effetti giuridici derivanti dalla loro adozione; dall'altro, il rischio concreto che tali misure vengano piegate ad un uso strumentale, funzionale al perseguimento di obiettivi diversi da quelli formalmente enunciati.

In prima approssimazione, si può affermare che, dal punto di vista contenutistico, alcune misure di prevenzione atipiche sono finalizzate a prevenire specifiche forme di criminalità, come la violenza negli stadi o i reati contro la sicurezza urbana; altre si rivolgono a categorie di soggetti il cui comportamento o situazione personale e sociale vengono ritenuti indice di pericolosità sociale[5], come i tossicodipendenti, i minorenni o gli stranieri. Ciò, secondo alcuni Autori, evidenzierebbe questo una marcata differenziazione contenutistica rispetto alle misure tipiche: queste si caratterizzano per prescrizioni negative, effetti punitivi e finalità anche afflittive[6] allorquando le misure atipiche tenderebbero a includere prescrizioni di carattere positivo o, almeno in alcuni casi, sarebbero finalizzate a rieducare o curare chi ne sia destinatario.

Peraltro, la differenza tra misure di prevenzione atipiche e tipiche non si limita ai contenuti, bensì investe anche le finalità dalle stesse perseguite: le misure tipiche mirano generalmente a neutralizzare il pericolo di recidiva in ambiti criminali gravi[7], come la

[4] G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia*, cit., p. 483.

[5] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 55.

[6] *Ibidem*.

[7] Anche se, oggi, non è del tutto vero alla luce degli ampliamenti del raggio di azione delle misure tipiche analizzati nella sezione precedente.

criminalità organizzata; mentre le misure atipiche si concentrano spesso su contesti sociali più ampi, rispondendo ad una percepita esigenza di sicurezza collettiva.

In quest'ottica, il ricorso a strumenti para-penali[8] riflette l'espansione del diritto preventivo in ambiti che travalicano i confini tradizionali del penalmente rilevante, ampliando significativamente l'area di intervento dello Stato attraverso la costruzione di fattispecie delineate su figure di soggetti ritenuti socialmente pericolosi. In un tale contesto, il sistema preventivo "atipico" costituisce il perno delle politiche criminali securitarie, in virtù di una raggiunta consapevolezza della potenzialità afflittiva diretta a reprimere la pericolosità percepita in seno a taluni soggetti. In altri termini, ciò che caratterizzerebbe il sistema di prevenzione atipico, quantomeno secondo la dottrina, è il fatto che ciascuna misura sarebbe volta a fronteggiare forme di pericolosità specifica che si manifesta in ambiti sociali (più o meno) circoscritti[9]. Questa specificità, cui si contrapporrebbe la maggiore genericità delle misure di prevenzione tipiche, dovrebbe consentire di intervenire in modo più mirato su precise situazioni di pericolosità, prevenendo forme di criminalità specifiche[10].

Sempre su un piano generale un altro aspetto caratterizzante queste misure risiede nella procedura di applicazione tipicamente prevista per le stesse, pur non avendo una disciplina organica cui fare riferimento. La maggior parte delle misure di prevenzione personali "atipiche"[11], invero, sono disposte in via diretta dall'autorità di pubblica sicurezza – solitamente il Questore – attraverso un procedimento informale[12] che implica un'ulteriore semplificazione delle garanzie procedurali rispetto alle misure di prevenzione "tipiche" giudiziali. Del resto, la natura informale del procedimento ha sollevato non poche perplessità in dottrina, specie in relazione all'assenza di una fase istruttoria approfondita che possa garantire un adeguato bilanciamento tra le esigenze di sicurezza pubblica e la tutela delle libertà fondamentali del soggetto destinatario.

---

[8] Come le sanzioni amministrative con funzione punitiva e le misure di prevenzione *ante* o *praeter delictum*. Per una trattazione si rimanda a T. GUERINI, *Le misure di prevenzione*, in G. INSOLERA, T. GUERINI, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit.

[9] Così F. CURI, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. Le – troppo – versatili misure di prevenzione personali,* in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1020.

[10] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 120.

[11] Come D.A.Spo., ammonimento del questore in materia di violenza domestica, espulsione dello straniero di prevenzione.

[12] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione interdittive antimafia e procedimento*, Milano, 2022, p. 191.

Soltanto in alcuni casi si prevede un doppio intervento dell'autorità: alla fase di competenza di quella di pubblica sicurezza segue una seconda fase di convalida del provvedimento, rimessa all'autorità giudiziaria. Questa convalida si configura come un controllo *ex post* che, pur mirato a limitare eventuali abusi, ha generato un acceso dibattito sulla sua effettiva capacità di incidere sul merito delle decisioni adottate dal Questore.

In particolare, ci si chiede se il ruolo dell'autorità giudiziaria sia da intendersi come una semplice verifica formale di regolarità o se, invece, debba estendersi a un vaglio più approfondito sulla sussistenza dei presupposti sostanziali della misura, quali il pericolo attuale e concreto per l'ordine pubblico. Il dubbio, tra l'altro, si è posto in tema di D.A.C.Ur.[13], nel cui contesto si è osservato[14] come la mancanza di una dettagliata regolamentazione della fase di convalida rischi di ridurre l'intervento giudiziario a un mero controllo formale, non idoneo a garantire un'effettiva tutela delle libertà fondamentali.

In quest'ottica, l'assenza di un controllo giudiziario immediato o la sua limitazione a un controllo successivo formale rappresenta una delle principali criticità sollevate in dottrina[15]. Difatti, questa configurazione procedurale non solo depotenzierebbe significativamente le garanzie individuali, ma rischierebbe anche di incoraggiare un'applicazione discrezionale delle misure, talvolta priva di un adeguato fondamento probatorio o, comunque, non sufficientemente ancorata a criteri oggettivi di verifica.

Del resto, anche le misure che prevedono un controllo giudiziario lasciano ampio spazio all'autorità di pubblica sicurezza nella determinazione iniziale, mettendo in discussione anche il principio della separazione dei poteri su cui poggia la distinzione fra amministrazione e giurisdizione.

In questo senso, la possibilità per il giudice penale di sindacare l'atto amministrativo rappresenta un nodo cruciale. Come già riportato[16], questi può intervenire nel valutare la legittimità dell'atto amministrativo qualora lo stesso costituisca il presupposto di un reato, come avviene nei casi di violazione di una misura di prevenzione. Tuttavia, l'intervento del giudice penale è limitato alla verifica di eventuali vizi macroscopici, come l'eccesso di potere o la mancanza assoluta di motivazione e non si

[13] In cui il provvedimento del Questore è subordinato alla convalida del Giudice di pace entro 48 ore dall'adozione.

[14] A. COSTANTINI, *Il Daspo è una "sanzione penale" agli effetti della CEDU? Riflessi in materia di ne bis in idem processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1162.

[15] M. PELISSERO, *Il diritto penale preventivo*, cit., p. 82.

[16] Si rinvia alla sezione precedente e, per un approfondimento, alla bibliografia riportata alla nota 81.

estende a un riesame nel merito della discrezionalità amministrativa. Questo limite, pur rispondendo all'esigenza di non trasformare il giudizio penale in una sede impropria di revisione amministrativa, lascia aperti dubbi sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali, specie quando le misure preventive siano adottate sulla base di elementi indiziari labili o insufficienti.

La questione dell'ampiezza del sindacato del giudice sugli atti amministrativi si pone, pertanto, anche rispetto alla convalida delle misure di prevenzione atipiche. A differenza di quanto avviene con altri istituti propriamente penalistici[17], infatti, viene qui in considerazione un atto del Questore e, dunque, un provvedimento tipicamente amministrativo.

Di conseguenza, trovano spazio quegli orientamenti giurisprudenziali che hanno ribadito che il sindacato penale sull'atto amministrativo deve essere funzionale alla verifica della sussistenza del reato e non può estendersi a un controllo pieno sull'azione amministrativa. Cionondimeno, questa impostazione si scontra con la natura spesso afflittiva delle misure di prevenzione, che, pur configurandosi formalmente come provvedimenti amministrativi, incidono sostanzialmente su diritti fondamentali della persona, richiedendo un bilanciamento più adeguato tra tutela della legalità e rispetto delle libertà individuali.

In via di introduzione, peraltro, occorre dare atto di come nell'ultimo decennio sia in corso un ampliamento delle misure atipiche, quale fenomeno non soltanto legislativo ma che trova una forte accelerazione anche sul piano applicativo. Strumenti come il D.A.Spo. sportivo o quello c.d. urbano, sebbene concepiti originariamente per situazioni circoscritte, sono stati estesi a contesti diversi[18], amplificando le limitazioni imposte ai destinatari e creando una sovrapposizione tra le finalità preventive e quelle repressive. Ciò ha portato una parte della dottrina a ritenere che la prevenzione personale abbia ormai abbandonato quel connotato di sussidiarietà che avrebbe dovuto caratterizzarla[19], costituendo un elemento fondamentale[20] del sistema punitivo nel suo complesso.

---

[17] Come, ad esempio, fermo e arresto.

[18] Si rinvia a L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 188 ss., per una ricostruzione rapida delle misure principali introdotte.

[19] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 190.

[20] «*In sostanza, trainato dall'asserita ineffettività del "diritto penale classico", l'armamentario della prevenzione si è affermato in chiave di "surroga" come paradigma non più eccezionale (dal brigantaggio, al terrorismo, al crimine organizzato) ma come regola*». Cfr. V. MANES, *Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, in *Quest. Giust.*, 2019, p. 92. Trattasi di una regola «*ormai "consolidat[a] e nobilitat[a] anche linguisticamente nel codice antimafia*». Così F. PALAZZO, *Il vólto del sistema penale e le riforme in atto*, in *Dir. pen. proc.*, n. 2019, p. 5.

Vieppiù che la maggiore flessibilità strutturale che caratterizza la prevenzione atipica rispetto a quello tipica consente al legislatore l'impiego di uno strumento multiforme che può trovare spazio in una vasta gamma di interventi normativi, anche al di fuori di contesti tradizionalmente legati alla prevenzione penale. In effetti, la loro configurazione meno rigida consente di modellarle per rispondere alle esigenze più disparate, dai fenomeni di microcriminalità urbana fino alle nuove forme di pericolosità sociale legate a contesti specifici, come i reati commessi nell'ambito delle relazioni familiari, le condotte legate alla tossicodipendenza o persino le situazioni che pregiudicano la sicurezza urbana. Tuttavia, questa versatilità normativa solleva interrogativi rilevanti sia sul piano delle garanzie costituzionali – in particolare per quanto concerne il principio di tassatività e determinatezza – sia in relazione alla possibile sovrapposizione con altri strumenti sanzionatori già esistenti. L'assenza di una cornice organica e sistematica per le misure atipiche rischia non solo di alimentare un'applicazione potenzialmente arbitraria ma anche di rendere complessa la prevedibilità della misura (ma anche la sua mera reperibilità e conoscenza) da parte dei consociati e finanche degli interpreti.

Questa espansione[21], del resto, riflette una tendenza generale del sistema di prevenzione nazionale a privilegiare la neutralizzazione del pericolo percepito rispetto alla costruzione di un sistema preventivo equilibrato e rispettoso dei diritti fondamentali[22]. Difatti, anche le misure di prevenzione atipiche, in apparenza orientate alla prevenzione e alla sicurezza, sollevano rilevanti interrogativi di legittimità costituzionale e convenzionale. La dottrina, infatti, ha evidenziato che l'applicazione di queste misure comporta spesso una compressione sproporzionata dei diritti fondamentali del destinatario, senza un adeguato bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e la tutela delle libertà individuali[23]. Ciò anche considerando che, al pari della prevenzione tipica, in quella atipica si assiste all'introduzione di misure aventi effetti limitativi, talvolta svincolati dal reato che si intende prevenire. Inoltre, molte delle misure di prevenzione atipiche sollevano perplessità per l'anomalo inserimento di un regime speciale in un contesto

[21] F. CURI, *Il Daspo urbano*, cit., p. 46, evidenzia come la trama delle misure di prevenzione, in particolare quelle a contenuto personale, goda, in realtà, di una condizione di pieno vigore.

[22] Del resto, «*la tutela di beni giuridici fondamentali, posti a presidio delle condizioni di libera e pacifica convivenza tra i consociati, colloca gli ordinamenti ispirati ai principi di fondo del costituzionalismo moderno di fronte alla necessità di predisporre strumenti di prevenzione e/o repressione che, garantendo un accettabile livello di sicurezza, non pregiudichino, in modo irrimediabile, il nocciolo duro dei valori consacrati all'interno delle Costituzioni democratiche*». Così L. BUSCEMA, *Giustizia riparativa e negazionismo: ricordare, rimediare e riflettere per riconciliare*, in *Sist. Pen.*, 2022, p. 111.

[23] E. VIRARDI, *Le misure di prevenzione atipiche*, in *De Iustitia*, 2023, p. 1 ss. Nello stesso senso S. SEMINARA, *Codice penale, riserva di codice e riforma dei delitti contro la persona*, in *Riv. It. proc. pen.*, 2020, p. 423 ss.

normativo privo di un quadro sistematico e coerente. La sensazione, insomma, è di camminare su un terreno ancora più scivoloso di quello della prevenzione tipica, dove non solo sfuggono i contorni per la costruzione di una categoria il più possibile omogenea, ma si accentuano anche le difficoltà nel garantire *standard* minimi di prevedibilità e determinatezza che siano coerenti con i principi costituzionali e convenzionali.

In effetti, l'adozione crescente delle misure di prevenzione atipiche rappresenta una risposta alla complessità della criminalità contemporanea [24], ma solleva anche interrogativi sulla sostenibilità costituzionale di un sistema che sembra sacrificare le garanzie individuali sull'altare della sicurezza collettiva in maniera, per di più, incontrollata. Anche rispetto a tali misure sarebbe auspicabile, dunque, un ripensamento legislativo che sappia coniugare le esigenze di prevenzione con il rispetto delle libertà fondamentali, evitando che la prevenzione atipica si trasformi in un diritto penale del sospetto. Ciò soprattutto se si considera che, nel corso del tempo e per alcune materie, il legislatore ha dimostrato – come si vedrà – di poter adottare modelli di prevenzione *positiva*, orientati a evitare l'instaurazione del processo e a intervenire prima che si realizzi un fatto penalmente rilevante.

2. *L'espulsione amministrativa dello straniero.*

La condizione dello straniero e la disciplina della sua permanenza sul territorio nazionale rappresenta, già di per sé, un tema delicato per gli ordinamenti giuridici. Per questo, non stupisce che la disciplina di ingresso, soggiorno ed espulsione siano state oggetto di una continua e notevole evoluzione nel corso degli ultimi decenni [25], nel tentativo di contemperare sicurezza interna e tutela dei diritti umani. In quest'ottica, legislazione nazionale e ordinamento internazionale spesso muovono lungo binari paralleli: in ambito domestico, si è spesso assistito ad un processo di *securitarizzazione* della

[24] E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 55.

[25] Per un breve *excursus* L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 192 ss. Sul tema, più in generale, M. PELISSERO, *Immigrazione e diritto penale*, in S. MOCCIA, A. CAVALIERE (a cura di), *Il modello integrato di scienza penale di fronte alle nuove questioni sociali*, Napoli, 2016, p. 121.

materia [26] con l'attrazione del fenomeno migratorio nelle tematiche riguardanti la sicurezza[27], allorquando sul piano sovranazionale si spinge per una tutela dei diritti umani universale e condivisa prescindente dalla cittadinanza, quantomeno nel suo nucleo minimo[28].

A questa dinamica si aggiunge il ruolo crescente del populismo [29] che ha contribuito a modellare le politiche migratorie nazionali in una direzione sempre più restrittiva e securitaria[30]. In particolare, i decreti sicurezza adottati negli ultimi anni, promossi sotto l'egida della lotta all'immigrazione irregolare, rappresentano un esempio emblematico di come la legislazione possa essere orientata più dalla ricerca del consenso elettorale che da un'effettiva esigenza di bilanciamento tra sicurezza e diritti. Le norme introdotte con questi decreti, infatti, sebbene si dichiarino finalizzate al controllo del fenomeno migratorio, sono state spesso criticate per l'impatto sproporzionato che hanno sui diritti fondamentali degli stranieri, alimentando un clima di stigmatizzazione [31] e allarme sociale. Questo approccio, tipico delle dinamiche populiste, mira a costruire lo

---

[26] Esso viene definito come quel *«processo attraverso il quale una questione viene trasformata in un problema relativo alla sicurezza del tutto indipendentemente dalla sua natura obiettiva, o dalla rilevanza concreta della supposta minaccia»* da G. CAMPESI, *Migrazioni, sicurezza, confini nella teoria sociale contemporanea,* in *Studi sulla questione criminale*, 2012, pp. 7 ss., spec. p. 11. In termini non diversi si esprimono B. BUZAN, O. WAEVER, J. DE WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, 1998; J. HUYSMANS, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the European Union*, Londra, 2006.

Con particolare riguardo al c.d. primo "decreto sicurezza" (D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132) è stato osservato come lo stesso riveli una strategia normativa che pare aver chiaramente elevato la privazione della libertà a prima *ratio* della gestione e prevenzione dei fenomeni migratori. Cfr. M. ANIELE, *La detenzione come deterrente dell'immigrazione nel decreto sicurezza 2018*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, p. 95 ss.

[27] Sul potere degli Stati di articolare discrezionalmente la politica migratoria quale prerogativa di sovranità si veda A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010; M. PIFFERI, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla falsa libertà di migrare in Italia e negli USA*, in M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (a cura di), *Ius peregrinandi*, Macerata, 2012, pp. 253 ss. Del resto, sia le Corti nazionali che quelle internazionali (e, in particolare, la CEDU) in certe occasioni e, soprattutto, in passato hanno riconosciuto agli Stati ampi spazi nell'esercizio del potere di controllare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri, potendo disporre l'allontanamento non solo in ragione del mancato rispetto delle regole relative all'ingresso e al soggiorno, ma anche considerando la pericolosità dello straniero e più in generale per asserite esigenze di sicurezza dello Stato.

[28] Come evidenziato più volte, il rapporto tra le restrizioni delle libertà, che le misure possono implicare, e l'obiettivo di prevenzione dovrebbe basarsi necessariamente su criteri di proporzionalità e necessità. Così, nel prevedere tali limitazioni, «*l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali essa sia legittimamente prevista*cit., p. 1029.

[29] Per approfondimenti V. ROMANO, *Sicurezza e populismo. I migranti alla frontiera del diritto penale*, Università di Palermo, Tesi di dottorato, 2023.

[30] Per un'analisi si rinvia a T. CAPONIO, *Le politiche migratorie: tra spinte securitarie, emergenze e mancate riforme*, in G. CAPANO, A. NATALINI (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, 2020.

[31] Sul tema si veda E. RECCIA, *Populismo e diritto penale del nemico nella legislazione del migrante*, in *Sist. Pen.*, 2024.

straniero come *capro espiatorio*, enfatizzandone la presunta pericolosità per il tessuto sociale e distogliendo l'attenzione dalle reali cause dei problemi economici e sociali interni.

In tale contesto, le misure di prevenzione[32] si presentano come uno strumento flessibile e allettante per il legislatore che voglia mantenere sicurezza e ordine pubblico in tema di immigrazione[33]. Tra questi strumenti la misura principe è rappresentata dall'espulsione amministrativa dello straniero[34]: una misura di prevenzione atipica che si colloca a metà strada tra provvedimenti amministrativi e misure afflittive di natura para-penale.

Essa si distingue per la sua finalità di tutela della sicurezza pubblica nonché per il suo utilizzo in situazioni che non richiedono necessariamente un precedente accertamento di responsabilità penale. Difatti, l'espulsione è disposta – in prima approssimazione – dal Ministro dell'Interno o dal prefetto quando lo straniero è considerato pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, oppure quando risulti inottemperante a precedenti ordini di allontanamento.

Questa misura, tuttavia, solleva rilevanti problematiche di compatibilità con i principi costituzionali e convenzionali, poiché il suo impiego spesso si traduce in una compressione drastica dei diritti fondamentali del destinatario, senza un adeguato bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dell'individuo.

Quanto ai presupposti di applicazione, come anticipato, si prevedono due forme di espulsione. La prima è quella che può essere disposta dal Ministro dell'Interno «*per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato*» ai sensi degli artt. 13, co. 1, TU immigrazione e 3, co. 1, D.L. 27 luglio 2005, n. 144 e s.m.i. Trattasi, com'è stato osservato[35], di un provvedimento immediatamente esecutivo avente un contenuto ampiamente

---

[32] Per approfondimenti sul punto M. PELISSERO, *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello Stato di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 2011, pp. 239-286.

[33] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 193, richiamano il concetto di *crimminigration*, coniato, in ambito internazionale, da J. STUMPF, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, in *American University Law Review*, 2006, p. 367 ss. Secondo gli Autori tale locuzione coglierebbe strategie politico-criminali attuate mediante strumenti di matrice diversa – penalistica, amministrativa e limitativa della libertà personali – fra cui andrebbero annoverate anche le misure di prevenzione personali. Sul tema anche A. SPENA, *La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2017, pp. 495-514. Per un'analisi dei vari strumenti di natura espulsiva messi in campo dal legislatore nell'ambito dell'espulsione si rinvia a L. CORDÌ, *L'espulsione dello straniero – Diritto penale sostanziale e processuale*, Milano, 2011.

[34] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 194 evidenzia come vi siano tre forme attraverso cui può essere disposta l'espulsione dello straniero: da parte dell'autorità giudiziaria a titolo di misura di sicurezza ai sensi degli artt. 15 T.U. immigrazione e 235 c.p.; da parte dell'autorità giudiziaria quale sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione in base all'art. 16 T.U. immigrazione; dall'autorità amministrativa.

[35] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 195.

discrezionale, com'è tipico nei provvedimenti amministrativi di alta amministrazione. Ciò ha come diretta conseguenza il fatto che il provvedimento in questione possa essere sottoposto ad un vaglio di esclusiva legittimità da parte del giudice amministrativo, lasciando fuori ogni ipotesi di sindacato da parte del giudice ordinario.

La seconda tipologia, invece, è quella di competenza del Prefetto che può emettere il provvedimento di espulsione in una serie piuttosto articolata di casi[36]. Proprio fra questi rientrano quelle ipotesi che, secondo una parte della dottrina, sono qualificabili in termini di misure di prevenzione[37]: 1) espulsione vincolata a un precedente provvedimento questorile di revoca, annullamento o rifiuto del permesso di soggiorno per motivi di ordine pubblico di cui all'art. 13, co. 2, lett. b) del TU immigrazione; 2) espulsione a seguito di accertamento della pericolosità in concreto per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato ai sensi dell'art. 13, co. 2, lett. c) del TU immigrazione.

Tra le due fattispecie sussiste una rilevante differenza contenutistica: alcune modifiche intervenute nel corso degli anni, infatti, hanno introdotto degli elementi di discrezionalità [38] nell'esercizio dell'attività amministrativa di applicazione del provvedimento limitatamente ai casi di cui alla lett. b). Ad esempio, laddove lo straniero abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare[39] si consente al Prefetto di tener

[36] In particolare, il Prefetto dispone l'espulsione, caso per caso, quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, co. 1-*bis*, o senza avere richiesto la proroga del visto o il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando la proroga del visto o il permesso di soggiorno siano stati revocati o annullati o rifiutati ovvero quando il permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, co. 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68, ovvero quando l'autorizzazione ai viaggi è stata annullata o revocata ovvero se lo straniero è un soggiornante fuori termine ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 19, del regolamento (UE) 2017/2226, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, o nel caso in cui sia scaduta la validità della proroga del visto; c) appartiene a taluna delle categorie indicate negli articoli 1, 4 e 16, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Per una rassegna analitica dei casi R. CHERCHI, *L'allontanamento dall'Italia dello straniero e del cittadino europeo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo, cittadinanza*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2019.

[37] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 194, evidenziano come tali misure appaiano riconducibili unicamente ad istanze di prevenzione *ante delictum* che si concretizzano nell'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale. Così anche M. SAVINO, *La libertà degli altri – La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, p. 258.

[38] Nell'impostazione originaria del T.U. del 1998, infatti, si prevedeva un forte automatismo: accertata l'esistenza dei presupposti per l'espulsione, il Prefetto non disponeva di margini di discrezionalità in ordine all'adozione del relativo provvedimento. Tale profilo, peraltro, era stato ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 146 del 2002 secondo cui il suddetto automatismo espulsivo rispondeva al principio di legalità che caratterizza la materia in esame.

[39] Così come nei confronti del familiare ricongiunto. Cfr. Art. 13, co. 2-*bis* T.U. introdotto con l'art. 2 del D.lgs. 5/2007.

conto di una serie di parametri aggiuntivi [40] per valutare se irrogare o meno il provvedimento di espulsione, elidendone l'automaticità. Del resto, una parte della dottrina [41] esclude in radice che l'espulsione in esame abbia natura di misura di prevenzione posto che, al pari della fattispecie di cui alla lett. a)[42], non perseguirebbe la finalità di evitare un pregiudizio alla pubblica sicurezza, bensì consentirebbe allo Stato di estromettere dal proprio territorio coloro che non posseggono i requisiti previsti per entrarvi o trattenervisi[43].

Al contrario, i provvedimenti amministrativi afferenti alla fattispecie di cui alla lett. c) resterebbero di natura vincolata [44], dimodoché che l'amministrazione prefettizia dovrebbe limitarsi ad accertare la sussistenza dei presupposti legislativamente previsti, senza poter esercitare alcun margine di discrezionalità.

A riguardo, si deve rilevare che un conto è accertare la presenza o meno del permesso di soggiorno o del visto; altro è selezionare gli elementi di fatto, ricondurre lo straniero a una delle categorie di soggetti pericolosi e generare una prognosi di pericolosità, come richiesto dalla norma in commento. In altre parole, quella che verrebbe in gioco non può ritenersi un'attività meramente vincolata, posto che le valutazioni richieste al Prefetto sono (o dovrebbero essere) tutt'altro che meccaniche o scontate negli esiti[45], pur in assenza di una ponderazione di interessi in senso stretto.

In concreto, il provvedimento amministrativo applicante la misura di prevenzione dovrà riscontrare la sussistenza dei presupposti di appartenenza dello straniero ad una delle categorie personologiche di pericolosità [46], sulla base di elemento oggettivi che

---

[40] Come natura ed effettività dei vincoli familiari dell'interessato, durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il suo Paese d'origine.

[41] C. FORTE, *Il nuovo decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)*, Milano, 2019, p. 54.

[42] L'espulsione è disposta dal prefetto quando lo straniero è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10.

[43] C. FORTE, *Il nuovo decreto sicurezza*, cit., p. 3 ss.

[44] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 196. In giurisprudenza si veda Cass. Civ., Sez. Un., 15 settembre 2015, n. 18082; nello stesso senso, Cass. Civ., sez. I, 28 novembre 2018, n. 30828; Cass. Civ., sez. I, 17 giugno 2020, n. 11726. In sintesi, la giurisprudenza di legittimità tende a ricondurre sotto un unico paradigma tutte le ipotesi di espulsione del Prefetto, affermandone la natura di atto dovuto. Inoltre, la Cassazione ha altresì chiarito che mentre l'espulsione del Ministro dell'Interno «*rimette all'amministrazione, non una mera discrezionalità tecnica e ricognitiva di ipotesi già individuate e definite dal legislatore nel loro perimetro applicativo, ma una ponderazione valutativa degli interessi in gioco*», l'espulsione del Prefetto «*non integra alcun esercizio di discrezionalità amministrativa*». Così Cass. Civ., sez. III, 14 luglio 2021, n. 20050.

[45] S. D'ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 565.

[46] *Ibidem*.

giustifichino sospetti e presunzioni [47]. Nello specifico, come precisato dalla giurisprudenza[48], il Prefetto dovrebbe escludere l'ingresso o la permanenza nel territorio nazionale di quei soggetti che abbiano una condotta di vita tale da costituire un «*pericolo per l'integrità dei beni altrui e delle persone*» procedendo, caso per caso, ad una ricostruzione globale della condotta e dei dati generalizzabili secondo l'*id quod plerumque accidit*[49].

Tutto ciò, ovviamente, si ripercuote sulla sindacabilità dell'atto amministrativo, la quale risulta circoscritta alla verifica della corretta applicazione dei presupposti normativi. In particolare, il giudice chiamato a sindacare i provvedimenti prefettizi, non potrà estendere il proprio controllo al merito dell'attività amministrativa, ma dovrà limitarsi a verificare che il provvedimento sia stato adottato nel rispetto delle disposizioni di legge e che i presupposti di fatto siano stati correttamente accertati. A riguardo, la Suprema Corte ha chiarito che anche la verifica in ordine alla pericolosità sociale dovrebbe essere effettuata «*"ab extrinseco", e cioè scrutinando la completezza, la logicità e la non contraddittorietà delle valutazioni operate dall'amministrazione, senza la pretesa di sostituire od integrare con altri gli elementi di fatto sottoposti per la valutazione*»[50]. Tuttavia, è proprio questo limite a sollevare criticità, specie laddove la valutazione prefettizia si basi su elementi indiziari o presunzioni che, sebbene ritenuti idonei a giustificare il provvedimento, potrebbero presentare margini di incertezza o risultare non sufficientemente motivati.

Del resto, la dottrina ha osservato come nella prassi[51] il sindacato giurisdizionale sia spesso di tipo (ampiamente) conformativo, consistendo in una attività di riformulazione della fattispecie astratta che porta ad individuare con maggior dettaglio le circostanze che legittimano l'emanazione del provvedimento[52].

---

[47] A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 816.

[48] Cons. Stato, sez. III, 9 settembre 2016, n. 3841. Sul punto, in dottrina, N. PAOLANTONIO, *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2000, p. 228.

[49] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 197.

[50] Cass. Civ., sez. I, 16 giugno 2004, n. 11321; Cass. Civ., sez. VI-1, 8 settembre 2011, n. 18482.

[51] La vicenda riguardava un cittadino straniero destinatario di un provvedimento di espulsione ai sensi dell'art. 13, co. 2, lettera c), TUI. L'interessato impugnava il decreto dinanzi al giudice di pace, il quale confermava la decisione prefettizia, respingendo il reclamo. La Corte di Cassazione, con ordinanza, cassava il provvedimento del giudice di pace e rinviava la causa ad altro giudice di pace, affinché fosse condotta una valutazione di pericolosità sociale più aderente al principio di diritto enunciato, ossia la necessità di non basarsi esclusivamente sui precedenti penali (Cass. Civ., sez. VI-1, 5 luglio 2017, n. 16626). Tuttavia, il giudice di pace rigettava nuovamente il reclamo con ordinanza di merito, la quale veniva nuovamente cassata, poiché il principio di diritto era stato rispettato solo formalmente (Cass. Civ., sez. I, 31 luglio 2019, n. 20692).

[52] Un'attività di questo tipo comporta necessariamente un'integrazione della disposizione di legge attraverso «*la selezione delle condotte, qualità o condizioni individuali che permettono di giustificare la decisione*». Cfr. A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità*, cit., p. 836 ss.

In questo contesto, la Corte di Cassazione ha evidenziato il potere del giudice ordinario di rilevare, incidentalmente, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo che può verificarsi anche nel caso di inespellibilità dello straniero. Inoltre, la giurisprudenza amministrativa ha ribadito la necessità di una motivazione adeguata che dia conto dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione e che consenta un effettivo controllo giurisdizionale, in una materia delicata qual è quella delle misure di prevenzione applicate agli stranieri, ove la compressione delle libertà fondamentali richiede un bilanciamento rigoroso tra esigenze di sicurezza pubblica e tutela dei diritti individuali. Inoltre, il carattere vincolato di tali provvedimenti non esclude che possano emergere dubbi di compatibilità costituzionale, specie laddove l'accertamento della pericolosità sociale si fondi su criteri indeterminati o su presunzioni non sufficientemente ancorate a dati oggettivi.

Peraltro, quanto alla natura giuridica della fattispecie, la dottrina pare condividere l'opinione secondo cui si tratterebbe di una vera e propria misura di prevenzione[53], considerando anche il rinvio esplicito che la norma fa alle categorie di pericolosità prevista dal Codice Antimafia[54]. Tale rinvio, però, ha spinto gli interpreti ad interrogarsi sul se lo stesso possa giustificare l'applicazione dei parametri interpretativi previsti per le misure *ante delictum* tipiche[55] anche all'espulsione dello straniero in esame.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale le due discipline condividerebbero la finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché la posizione giuridica soggettiva del destinatario del provvedimento[56]. Di conseguenza, anche per l'applicazione dell'espulsione dovrebbero trovare applicazione i criteri[57], emergenti dagli orientamenti giurisprudenziali elaborati nell'ambito delle misure di prevenzione tipiche, già analizzati in precedenza[58].

---

[53] F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1354, che ne afferma autorevolmente la «*natura sostanziale di misura di prevenzione*».

[54] L'art. 4 co. 2 della l. 43/2015, in particolare, ha adeguato il disposto al nuovo quadro normativo espungendo il riferimento alle due previgenti leggi in materia di prevenzione, abrogate con l'entrata in vigore del D.lgs. 159/2011.

[55] M. SAVINO, *La libertà degli altri*, cit., pp. 265 ss.

[56] Indirizzo inaugurato con Cass. Civ., sez. I, 30 agosto 2002, n. 12721. L'orientamento è stato ribadito anche successivamente da Cass. Civ., sez. VI-1, 27 luglio 2010, n. 17585; Cass. Civ., sez. VI-1, 8 settembre 2011, n. 18482.

[57] Quali: a) la necessità di un accertamento oggettivo e non meramente soggettivo degli elementi che giustificano sospetti e presunzioni; b) il requisito dell'attualità della pericolosità; c) la necessità di esaminare globalmente la personalità del soggetto, quale risulta da tutte le manifestazioni sociali della sua vita.

[58] Si rinvia alla Sezione I del presente capitolo.

Fa eccezione, per quanto osservato[59] e nonostante il parere avverso di parte della dottrina, la declaratoria di illegittimità che ha colpito l'art. 1, lett. a), D.lgs. n. 159/2011. Difatti, per quanto la scelta risulti illogica, sul piano formale resta possibile utilizzare tale categoria di pericolosità per l'adozione di misure preventive altre rispetto alla sorveglianza speciale, fra cui vanno annoverate quelle amministrative *extra-codicem* che vi fanno rinvio[60]. Di fatto, dovrà comunque ritenersi più difficile il ricorso a tale fattispecie di pericolosità anche nell'ambito nella prevenzione atipica e, in specie, rispetto all'art. 13 TU immigrazione, posta la riconosciuta genericità della disposizione sul piano convenzionale e costituzionale[61].

D'altronde, il rinvio che la disposizione in materia di immigrazione fa alle categorie di pericolosità del Codice Antimafia non consente una totale sovrapposizione con le relative misure di prevenzione tipiche. Un elemento chiave della misura atipica è, infatti, il contesto immigratorio in cui si colloca: la finalità di prevenzione perseguita attraverso l'espulsione amministrativa va attentamente analizzata alla luce della categoria di soggetti potenzialmente destinatari del provvedimento, ossia gli stranieri extra-comunitari.

È stato evidenziato[62], come una misura applicabile esclusivamente a tali soggetti possa far pensare a uno strumento che consente al legislatore di autorizzare l'Amministrazione a compiere valutazioni strettamente connesse allo *status* di straniero, introducendo elementi inediti nell'ambito della prevenzione. Secondo questa opinione la misura sarebbe intrinsecamente orientata verso finalità ulteriori rispetto alla prevenzione in senso stretto, incorporando giudizi di valore e di meritevolezza relativi alla permanenza dello straniero[63]. Ciò sarebbe ancor più vero considerando che, presupposto di

---

[59] Si veda quanto riportato nella Sezione I sul punto.

[60] M. PELISSERO, *Gli effetti della sentenza De Tommaso sulla disciplina delle misure di prevenzione dopo le recenti posizioni della Corte costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2019, p. 1153.

[61] Si è sostenuto che questa pronuncia, sebbene formalmente riferita alle misure giudiziarie, evidenzi una genericità della fattispecie che ne impedisce l'applicazione in qualsiasi contesto, anche quando utilizzata come base per misure di prevenzione amministrative, compresa l'espulsione (Corte Cost., 27 febbraio 2019, n. 24). Secondo R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, p. 272, ritenendo che non vi sia alcuna distinzione, in relazione al concetto di pericolosità sociale, tra le misure di prevenzione amministrative e quelle adottate dall'autorità giudiziaria, ne deriverebbe l'inapplicabilità della lett. a) a qualsiasi misura di prevenzione. Tale interpretazione è confermata anche nelle *Linee guida in materia di misure di prevenzione personali*, elaborate dalla Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato, II edizione, 2020, pp. 14 ss., disponibili sul sito della Polizia di Stato: https://www.poliziadistato.it/statics/14/sca-linee-guida-mis-prev-personali-2024.pdf.

[62] Secondo P. BONETTI, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 445, lo strumento consentirebbe di espellere lo straniero pericoloso in quanto «*non meritevole di continuare a stare sul territorio italiano*».

[63] C. COSTANZO, *L'espulsione dello straniero pericoloso tra prevenzione amministrativa e controllo delle migrazioni*, in *Federalismi*, 2023, pp. 54-76.

applicazione della misura, non è la condizione di irregolarità dello straniero sul territorio, che è, anzi, un effetto che la stessa determina[64].

Dal punto di vista contenutistico trattasi di una misura che incide grandemente sulla vita di chi ne sia destinatario, gravando non solo sulla sua libertà di movimento, ma anche sulla possibilità di mantenere rapporti familiari e sociali. Il provvedimento espulsivo è, infatti, certamente afflittivo[65] nei suoi effetti tra i quali si annoverano, in primo luogo, l'obbligo di lasciare il territorio e il divieto di farvi reingresso senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno.

Inoltre, il provvedimento di espulsione può avere delle conseguenze ulteriori ed eventuali nelle ipotesi in cui sia concesso allo straniero un termine[66] per la partenza volontaria[67]. In questi casi, il questore *chiede* allo straniero di dimostrare la disponibilità di risorse economiche sufficienti a mantenersi derivanti da fonti lecite e *dispone*[68] una delle seguenti misure: a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente.

Trattasi, a ben vedere, di previsioni aventi un contenuto affine alle misure di prevenzione tipiche[69] che, però, prescindono da una specifica valutazione in merito alla pericolosità dell'individuo essendo chiaramente volte a controllare le attività di quest'ultimo in vista del suo allontanamento dal territorio nazionale.

---

[64] La legge sceglie di applicare a chi sia, oltre che straniero, anche pericoloso, la «*segregazione dal consorzio sociale*» che si sostanzia nel suo allontanamento dal territorio. Cfr. F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente*, cit., p. 1354.

[65] A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 95.

[66] Entro un termine compreso tra 7 e 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, ove necessario, per un periodo congruo, commisurato alle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno nel territorio nazionale, l'esistenza di minori che frequentano la scuola ovvero di altri legami familiari e sociali, nonché l'ammissione a programmi di rimpatrio volontario ed assistito, di cui all'articolo 14 *ter*.

[67] Questa possibilità è generalmente concessa quando non sussistono motivi di pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato e il soggetto non è considerato a rischio di sottrarsi all'esecuzione dell'espulsione. Anche quando viene concesso un termine per l'allontanamento spontaneo, peraltro, il provvedimento di espulsione non perde efficacia e può produrre effetti ulteriori quali: 1) l'esecuzione forzata dell'espulsione attraverso l'accompagnamento coattivo alla frontiera; 2) il divieto di reingresso; 3) la possibilità di trattenimento nei CPR; 4) il generale aggravamento della posizione giuridica dello straniero nelle successive valutazioni delle autorità.

[68] Il provvedimento è adottato con decreto motivato, dando avviso all'interessato della facoltà di presentare personalmente o a mezzo difensore memorie o deduzioni, ed è soggetto a convalida.

[69] C. FORTE, *Il nuovo decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)*, cit., p. 3 ss.

Dal punto di vista del contenuto, peraltro, pare quantomeno problematica la richiesta di dimostrare la provenienza lecita delle risorse economiche, quale previsione obbligatoria[70] cui sembra subordinato il riconoscimento del periodo di tempo per la partenza volontaria. Tale disposizione, pur perseguendo l'intento di prevenire abusi o attività illecite, rischia di generare ulteriori difficoltà per i destinatari del provvedimento, considerando che la dimostrazione delle risorse lecite può risultare complessa per chi si trova già in una condizione di precarietà socio-economica o giuridica. Circostanza, questa, che rende pressoché impossibile o comunque inverosimile[71] l'applicazione dell'istituto della partenza volontaria.

In effetti, una parte della dottrina[72] ha ritenuto di qualificare le prescrizioni in esame come misure di prevenzione posto che nella relazione di accompagnamento al D.L. n. 89/2011 si richiamano le misure applicate ai destinatari di D.A.Spo. e ai soggetti segnalati per uso personale di sostanza stupefacente, qualificate espressamente come misure di prevenzione[73].

Sul piano procedurale, un elemento particolarmente significativo è dato dall'immediata esecutività del provvedimento di applicazione dell'espulsione – disposto con decreto motivato – anche se soggetto a gravame o impugnativa da parte del destinatario[74]. Solo di recente, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto che gli effetti del provvedimento restino sospesi laddove il soggetto raggiunto dal provvedimento di espulsione abbia fatto domanda di protezione internazionale. Tale sospensione perdura fino alla decisione della Commissione ma il suo esito non avrà effetto decisivo sulla misura di prevenzione atipica: in caso di rigetto, la procedura di espulsione riprenderà il suo corso; in caso di accoglimento, il soggetto potrà comunque essere espulso laddove ritenuto pericoloso per la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica.

[70] La norma, infatti, testualmente prevede che l'Autorità di Pubblica Sicurezza "chiede" e "dispone".

[71] Come evidenziato da E. AMATI, *L'enigma Penale*, cit., p.72, pene pecuniarie (ma anche sanzioni e controlli che incidano sul patrimonio) per l'immigrato clandestino costituiscono un controsenso, perché colpiscono soggetti in genere privi di risorse economiche.

[72] G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia*, cit., p. 519.

[73] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 198.

[74] Art. 13, co. 3, TUI.

Nel caso di cui all'art. 13, co. 2, lett. c) del TU immigrazione[75], peraltro, l'espulsione è eseguita dal questore attraverso accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Trattandosi di un atto che incide direttamente sulla libertà personale dello straniero si impone il rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione[76]. Per questo, il relativo provvedimento richiede la previa convalida del giudice di pace[77], avverso il cui decreto è ammesso esclusivamente ricorso in Cassazione che, comunque, non ha efficacia sospensiva del provvedimento[78].

Tali previsioni mettono in luce la tensione tra la necessità di garantire il rispetto del provvedimento di espulsione e la tutela dei diritti fondamentali dello straniero che dovesse trovarsi in una situazione di vulnerabilità. Difatti, la previsione di un controllo giudiziario successivo in uno con i limiti del sindacato che il giudice ordinario esercita nei confronti del provvedimento amministrativo, rischia di far sì che la convalida si appiattisca su quest'ultimo[79].

Peraltro, la misura di prevenzione in esame può assumere una diversa piega nelle ipotesi in cui non sia possibile dare immediata esecuzione all'accompagnamento coattivo alla frontiera a causa di situazioni transitorie ostative. In questi casi, infatti, è possibile il

[75] Ma anche in altri casi: a) nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2, lettera c) del presente articolo, ovvero all'articolo 3, co. 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155; b) quando sussiste il rischio di fuga, di cui al co. 4-*bis*; c) quando la domanda di permesso di soggiorno è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta; d) qualora, senza un giustificato motivo, lo straniero non abbia osservato il termine concesso per la partenza volontaria, di cui al comma 5; e) quando lo straniero abbia violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 e di cui all'articolo 14, comma 1-*bis*; f) nelle ipotesi di cui agli articoli 15 e 16 e nelle altre ipotesi in cui sia stata disposta l'espulsione dello straniero come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale; g) nell'ipotesi di cui al comma 5.1.

[76] Corte Cost., 10 aprile 2001, n. 105.

[77] Una volta adottato il provvedimento, il questore lo comunica immediatamente e, comunque, entro 48 ore al giudice di pace territorialmente competente. Si tiene, quindi, un'udienza in camera di consiglio con la necessaria partecipazione di un difensore, tempestivamente avvertito, e l'eventuale presenza del soggetto straniero cui deve essere data comunicazione dell'udienza.

Per una ricostruzione dei profili procedurali, cfr. R. CHERCHI, *Il respingimento, l'espulsione, l'esecuzione dell'espulsione, il trattenimento del cittadino di un paese terzo o di un altro paese dell'Unione europea*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo, cittadinanza*, cit., pp. 235 ss.

[78] Art. 13, co. 5-*bis*, TUI.

[79] G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione della "pericolosità migrante"*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2017, p. 525; J. DI GIOVANNI, G. SAVIO, *Rassegna di giurisprudenza italiana: allontanamento e trattenimento*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 283.

trattenimento[80] nei centri di permanenza per i rimpatri[81] (c.d. CPR) in presenza di una delle seguenti condizioni che la legittimi: rischio di fuga[82]; necessità di svolgere ulteriori accertamenti identificativi sulla persona; caso in cui lo straniero versi nell'attesa di definizione del procedimento di convalida[83].

Il provvedimento è soggetto a convalida del giudice di pace e, in base ad un meccanismo di proroghe, può oggi[84] protrarsi fino a un termine massimo di 180 giorni.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità[85] ha avuto modo di fare alcune precisazioni in ordine all'ampiezza del sindacato riservato al giudice in sede di convalida[86]: pur non potendo sindacare la legittimità del provvedimento espulsivo è comunque tenuto a rilevarne, in via incidentale, la manifesta illegittimità, integrata allorquando l'Amministrazione abbia agito al di fuori della propria competenza o in *mala* fede[87]. Ciononostante, nella prassi le convalide dei trattenimenti nei CPR sono spesso descritte come superficiali e prive di un reale vaglio delle motivazioni poste a base del decreto di espulsione, aggravando il quadro delle già fragili garanzie giurisdizionali[88].

Anche per questo la scelta di ricorrere al trattenimento ha suscitato numerose critiche in dottrina che non ha esitato a definirla una vera e propria forma di «*quarantena*

[80] Come evidenzia E. AMATI, *L'enigma Penale*, cit., p. 156, la collocazione fisica dei migranti «*all'interno di luoghi specifici, ben individuati e separati, rappresenta una misura senza dubbio assai visibile, concreta, e di immediata comprensibilità: una misura che appare dunque perfettamente funzionale rispetto al* modus operandi *del populismo penale*». In questo modo, continua l'Autore, si diffonde la percezione che "qualcosa viene fatto" «*con l'output ulteriore, ma tutt'altro che secondario, di generare consenso in prospettiva elettorale*». Del resto, questa metodologia, come evidenzia F. FORZATI, *La sicurezza penale fra rassicurazione sociale,* conservatio ordinum *e criminalizzazione del corpo estraneo*, in *Arch. pen.*, 2018, p. 20, rappresenta un paradigma securitario che identifica nuovi nemici, interni ed esterni, su cui canalizzare le insicurezze sociali, neutralizzando gli emergenti fattori di aggressività popolare.

[81] Per uno sguardo critico si veda M. VEGLIO, *La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Torino, 2020. Per un'analisi lucida sul funzionamento dei Centri, G. CAMPESI, *Trattenuti: Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, Bari/Roma, 2023.

[82] Ai sensi dell'art. 13, co. 4, TU imm.

[83] In questo caso è il giudice di pace, su richiesta del questore, ad autorizzare la temporanea permanenza con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida

[84] In seguito alla riforma del 2018.

[85] Cass. Civ., sez. VI-1, 30 luglio 2014, n. 17407.

[86] Critico sul fatto che si risolva in un accertamento formale: A. PUGIOTTO, *«Purché se ne vadano». La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, pp. 333 ss.

[87] Per approfondimenti G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia*, cit., p. 520.

[88] C. COSTANZO, *L'espulsione dello straniero pericoloso*, cit., p. 54 ss.

sociale»[89]. Tralasciando le condizioni in cui spesso versano i Centri[90], la questione risulterebbe critica già sul piano sostanziale: la misura del trattenimento, infatti, incide grandemente sulla libertà personale del soggetto pur essendo priva di un collegamento con condotte penalmente rilevanti e, spesso, anche di un effettivo orientamento al rimpatrio degli stranieri in situazione di irregolarità[91], cui, in teoria, dovrebbe essere funzionalmente rivolta[92]. Vieppiù che tale misura di prevenzione risulterebbe finanche più afflittiva della più gravosa fra quelle tipiche, ovverosia la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Questa, infatti, non comporta forme di detenzione paragonabili ed è applicata dall'autorità giudiziaria.

A completare il quadro delle misure di prevenzione "per stranieri" vi è il comma 5-*bis* dell'art. 14 del Testo Unico. Tale norma prevede una sorta di "avviso orale" anche nell'ambito dell'espulsione dello straniero: l'ordine di allontanamento del questore. Trattasi di un provvedimento avente lo scopo di porre un termine definitivo al soggiorno illegale dello straniero e di adottare le misure necessarie per eseguire immediatamente il provvedimento di espulsione o di respingimento[93]. In sostanza, l'Autorità di pubblica sicurezza ordina al destinatario di lasciare il territorio dello Stato entro 7 giorni qualora non sia stato possibile il trattenimento presso un CPR.

Si può dubitare, in realtà, che l'ordine di allontanamento in esame abbia natura di misura di prevenzione in quanto non si persegue una dichiarata finalità preventiva, quanto l'intento di rafforzare un provvedimento già assunto a monte. Invece, l'istituto in esame

---

[89] G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, in *Democrazia e Diritto*, 2011, p. 221. Per alcune critiche sulla tenuta costituzionale dell'istituto A. PUGIOTTO, *La galera amministrativa degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 573 ss.; R. CHERCHI, *Il trattenimento dello straniero nei centri di identificazione e di espulsione: le norme vigenti, i motivi di illegittimità costituzionale e le proposte di riforma*, in *Quest. giust.*, 2014, pp. 43 ss.; M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, p. 414 ss.; L. MASERA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR*, in *Quest. giust.*, 2022, pp. 1 ss.

[90] Negli ultimi anni, diverse organizzazioni internazionali e nazionali hanno sollevato preoccupazioni riguardo alle condizioni all'interno di questi centri. Un rapporto del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa, pubblicato a dicembre 2024, ha evidenziato gravi criticità nei CPR italiani, tra cui sovraffollamento, carenze igienico-sanitarie e limitato accesso all'assistenza medica. Il rapporto sottolinea che tali condizioni possono configurare trattamenti inumani o degradanti, in violazione degli *standard* europei sui diritti umani (https://www.osservatoriodiritti.it/2025/01/07/centri-di-permanenza-per-il-rimpatrio-cpr-italia/).

[91] G. CAMPESI, *I centri di identificazione ed espulsione come strumento di governo della pericolosità sociale*, in V. MILITELLO, A. SPENA (a cura di*), Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, 2015, p. 231.

[92] M. BENVENUTI, *Libertà personale*, cit., p. 414 ss. Si evidenzia che, nel quadro normativo della Direttiva 2008/115/CE (c.d. Direttiva rimpatri), la detenzione dello straniero irregolare può essere funzionale solo alla preparazione del rimpatrio o all'effettuazione dell'allontanamento.

[93] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 200.

può essere visto come un peggioramento della condizione dello straniero già incisa dal provvedimento di espulsione da cui solo derivano effetti afflittivi per chi ne sia destinatario.

Nel complesso, l'espulsione amministrativa quale misura di prevenzione si presenta come uno strumento gravato da molteplici problematiche applicative che emergono sia sul piano delle garanzie procedurali che su quello della prassi. Come evidenziato, una delle criticità più rilevanti riguarda la superficialità con cui vengono spesso motivati i provvedimenti espulsivi da parte delle Prefetture[94]. In molti casi, infatti, i provvedimenti si limitano a una mera parafrasi del testo legislativo, senza compiere un'adeguata analisi della pericolosità sociale specifica del destinatario. Le motivazioni, spesso stereotipate, si fondano su generici riferimenti a precedenti penali o di polizia, frequentemente non accertati con sentenza definitiva. Inoltre, solo un numero limitato di questi precedenti riguarda reati di particolare gravità: nella maggior parte dei casi, si tratta di condotte connesse a reati comuni – come resistenza all'autorità, detenzione o spaccio di stupefacenti, furto – che spesso riflettono condizioni di marginalità sociale piuttosto che una reale pericolosità per la sicurezza pubblica.

Questa costruzione tipologica dello "straniero pericoloso" viene così orientata a rappresentare il destinatario come un soggetto irriducibile ai controlli delle autorità, assimilabile a una figura simbolica di pericolosità sociale, richiamando spesso narrazioni mediatiche e populistiche che associano insicurezza urbana e migrazione[95].

Anche sul piano giurisdizionale, come già rilevato, si evidenzia un appiattimento[96] del controllo esercitato dai giudici di pace, che, in molti casi, si limitano ad avallare le decisioni prefettizie con scarsa attenzione alle specificità del caso. Il rischio, come già evidenziato dalla dottrina, è che queste prassi contribuiscano ad emarginare ulteriormente i destinatari[97], svuotando di significato il fine preventivo dichiarato e trasformando l'espulsione in uno strumento che consolida una divisione sociale basata sulla marginalità[98]

---

[94] C. COSTANZO, *L'espulsione dello straniero pericoloso*, cit., p. 73 riporta che secondo uno studio condotto nel 2016 sui decreti emanati dalle Prefetture di Bari e Bologna, in circa l'80% dei casi si riscontra una parafrasi del testo legislativo, priva di un'analisi specifica o dettagliata della pericolosità sociale del destinatario. Per l'analisi dello studio si veda G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione*, cit., pp. 515 ss.

[95] G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione*, cit., p. 531.

[96] J. DI GIOVANNI, G. SAVIO, *Rassegna di giurisprudenza italiana*, cit., p. 283; G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione*, cit., p. 525.

[97] D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 237.

[98] G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, p. 352, afferma che lo Stato previene la criminalità dello straniero che sia attualmente fuori dalla «*normalità sociale*».

e sulla percezione di insicurezza[99]. A ciò, si aggiunge il rischio che il sistema si allontani dalle finalità costituzionalmente legittime, privilegiando un approccio che, nei fatti, appare più punitivo che preventivo.

In questa prospettiva, andrebbe forse messa in dubbio la natura stessa dell'espulsione amministrativa rispetto alla sua presunta finalità preventiva. Sebbene questa misura venga formalmente inserita tra gli strumenti preventivi, infatti, il suo scopo appare difficilmente riconducibile alla prevenzione in senso stretto.

In primo luogo, l'espulsione non si prefigge di impedire la commissione di reati futuri mediante un controllo o una rieducazione del destinatario, ma semmai è volta a rimuovere il soggetto dal territorio nazionale, trasferendo altrove la sua presunta pericolosità sociale. Una simile finalità, però, non solo si allontana dall'idea classica della prevenzione come neutralizzazione del rischio, ma pone anche interrogativi sulla legittimità di una misura che appare più affine a un allontanamento punitivo. In aggiunta, non essendovi una criminalità in senso proprio da prevenire lo straniero finisce per subire un provvedimento molto afflittivo anche quando sarebbe sufficiente il ricorso a misure più graduali, rendendo difficile poter pensare a un giudizio positivo di proporzionalità rispetto a una condotta non qualificabile come grave[100]. Con la conseguenza che quanto meno rilevanti sono i fatti posti a fondamento del giudizio di pericolosità sociale tanto più si affievolisce il nesso tra la misura di prevenzione e le esigenze di tutela della comunità ospitante, i cui interessi fondamentali vengono ritenuti a rischio[101].

In secondo luogo, la finalità preventiva dell'espulsione amministrativa risulta discutibile non solo perché non mira a impedire la commissione di un reato, ma anche perché non è effettivamente orientata alla tutela di un bene giuridico determinato. In effetti, l'Amministrazione sembra utilizzare questa misura più come un meccanismo di esclusione che come uno strumento di protezione di interessi concreti della collettività. La sicurezza pubblica, infatti, viene intesa in senso lato come mera *safety*[102], ossia come gestione del rischio e della percezione di insicurezza, anziché come salvaguardia di specifici beni giuridici fondamentali dei consociati. Questo slittamento concettuale priva

---

[99] G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 240.

[100] Il problema è che il "torto" dato dalla pericolosità sociale rischia di essere configurato come una «*mera circostanza di fatto che serve a rendere "irregolare" il migrante "regolare"*». Così, L. SIRACUSA, *Sulle tracce della crimmigration in Europa: l'espulsione dello straniero in un confronto fra Spagna, Francia e Italia*, in *Riv. Trim. dir. pen. econ.*, p. 278.

[101] *Ibidem*.

[102] C. COSTANZO, *L'espulsione dello straniero pericoloso*, cit., p. 76.

l'espulsione della sua giustificazione preventiva, trasformandola in un dispositivo di selezione e rimozione delle marginalità sociali più che in una misura realmente finalizzata alla prevenzione di condotte lesive.

In questo quadro, pertanto, la collocazione dell'espulsione tra le misure preventive altera il concetto stesso di prevenzione e sposta il *focus* dall'effettiva gestione della pericolosità del soggetto a una logica meramente escludente. Questo spostamento di prospettiva, già oggetto di critiche in dottrina, rappresenta un'ulteriore conferma della difficoltà di bilanciare esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali in un sistema che tende a privilegiare soluzioni emergenziali e securitarie, spesso a scapito della coerenza normativa e della protezione delle libertà individuali.

3. *Le misure di prevenzione per persone con problematiche legate all'uso di sostanze stupefacenti.*

Le misure di prevenzione [103] nei confronti dei soggetti tossicodipendenti costituiscono un ambito peculiare del sistema preventivo italiano, caratterizzato da un'evoluzione normativa oscillante tra approccio terapeutico e repressivo. Se, da un lato, il legislatore ha spesso riconosciuto la necessità di favorire il recupero e la riabilitazione sociale di coloro che fanno uso di sostanze stupefacenti[104], dall'altro, non sono mancate soluzioni che hanno equiparato la tossicodipendenza a una condizione di pericolosità sociale, giustificando l'imposizione di misure restrittive.

Dal punto di vista storico, un primo intervento significativo in materia risiede nell'art. 21 della Legge 22 ottobre 1954, n. 1041, che attribuiva al Pretore il potere di ordinare il ricovero obbligatorio per chi, a causa dell'abuso di stupefacenti, si rendesse pericoloso per sé o per gli altri. Questa impostazione venne parzialmente modificata con l'art. 100 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, che introdusse misure di carattere più assistenziale, prevedendo l'affidamento forzato a centri medici e sociali per chi rifiutasse le cure necessarie[105].

---

[103] Gli interventi previsti per questi soggetti vengono annoverati tra le misure di prevenzione, in quanto sono volti a perseguire indirettamente anche uno scopo preventivo. Cfr. F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum»*, cit., p. 874.

[104] E. MARIANI, *Le misure di prevenzione personale: rilievi criminologici sulla scorta dell'analisi della prassi nel territorio della provincia di Milano*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria", 2018, p. 141.

[105] *Ibidem*.

Con l'entrata in vigore del d.P.R. 309/1990 (Testo Unico stupefacenti), la disciplina ha subito un'ulteriore trasformazione, spostando l'attenzione sulla risposta pubblica al consumo di droghe attraverso la predilezione di strumenti di contrasto. Oggi, infatti, l'art. 75 del d.P.R. 309/1990 prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative nei confronti degli assuntori di sostanze stupefacenti, stabilendo contestualmente la possibilità per il Prefetto di invitarli a seguire programmi terapeutici o riabilitativi[106].

Sempre dell'ambito del d.P.R. 309/1990 la L. n. 49 del 2006 aveva introdotto l'art. 75-*bis* che prevedeva in modo più diretto delle misure di prevenzione applicabili ai tossicodipendenti. Queste misure erano riservate a coloro che risultassero già condannati, anche non in via definitiva, per reati contro la persona, il patrimonio, legati agli stupefacenti o alla circolazione stradale, nonché a chi fosse stato sanzionato per violazioni delle norme del Testo Unico sugli stupefacenti o destinatario di una misura di prevenzione o di sicurezza, a condizione che dalle condotte connesse all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope potesse derivare un pericolo per la sicurezza pubblica.

La misura si inseriva in un disegno di maggiore controllo sociale volto a neutralizzare preventivamente i soggetti ritenuti pericolosi a causa del loro consumo di droga. Dal punto di vista contenutistico, infatti, le misure previste dall'art. 75-*bis* includevano obblighi di presentazione periodica presso le autorità di polizia, divieti di frequentare determinati luoghi e persino restrizioni alla libertà di movimento, come il divieto di lasciare il comune di residenza[107]. La violazione di tali prescrizioni configurava un illecito contravvenzionale, punito con l'arresto da tre a diciotto mesi.

Tale disciplina, tuttavia, è stata travolta dalla declaratoria di incostituzionalità, avvenuta con la sentenza n. 94/2016, che ha colpito l'art. 4-*quater* del D.L. n. 272/2005 per contrasto con l'art. 77 co. 2, Cost.[108]. In breve, la Consulta ha censurato la norma sotto il profilo formale, ritenendo che la sua introduzione tramite legge di conversione del decreto-legge violasse il principio di omogeneità tra decreto e legge di conversione. Sotto

---

[106] *Ibidem*.

[107] Nello specifico: obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso le forze dell'ordine; obbligo di rientrare nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima dell'ora prefissata; divieto di frequentare determinati locali pubblici; divieto di allontanarsi dal comune di residenza; obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata e di uscita dagli istituti scolastici; divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore. Il tema è approfondito da F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione in casi particolari*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, pp. 253-257; L. FILIPPI, M.F. CORTESI, *Il codice delle misure di prevenzione*, Torino, 2011, pp. 63-68.

[108] Per un'analisi C. DOMENICALI, *Conferme in tema di decretazione d'urgenza (in attesa del potenziamento di ulteriori parametri di costituzionalità). Considerazioni a margine di Corte cost. n. 94 del 2016*, in *Quad. Cost.*, 2016.

il profilo delle misure di prevenzione, peraltro, questo aspetto è particolarmente significativo atteso che la previsione di strumenti a carattere prevenzionale e punitivo è stata ritenuta estranea alla *ratio* indicata dal Decreto Legge in questione, che era quella di favorire il recupero dei tossicodipendenti.

Anche la successiva evoluzione delle misure di prevenzione nei confronti dei tossicodipendenti pare aver progressivamente abbandonato l'alternanza tra modello terapeutico e modello repressivo[109] in favore di quest'ultimo, registrandosi un chiaro spostamento delle politiche legislative in materie verso strumenti di controllo e limitazione delle libertà individuali anziché di recupero e reinserimento sociale[110]. In particolare, il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito[111] con modificazioni dalla L. 18 aprile 2017, n. 48 prevede, all'art. 13, alcune misure di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici. Attraverso il c.d. D.A.C.Ur., in sostanza, il questore può disporre il divieto di accesso a locali pubblici nei confronti di taluni soggetti in qualche modo ritenuti avvezzi allo spaccio di sostanze stupefacenti. A tal fine, il Questore è chiamato a valutare gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria[112] e dagli accertamenti di polizia[113].

Tale previsione, com'è stato osservato[114], persegue chiaramente l'obiettivo di intensificare il contrasto dello spaccio in quei luoghi in cui si avverte una maggiore

---

[109] Il tossicodipendente è stato storicamente considerato ora come un soggetto da recuperare, ora come un individuo socialmente pericoloso da neutralizzare. Cfr. MARIANI, *Le misure di prevenzione personale: rilievi criminologici*, cit., p. 141.

[110] Quantomeno dopo l'intervento della Corte Cost. del 2016 e prima dell'introduzione del D.A.C.Ur., avvenuta nel 2017. In quella fase, infatti, le disposizioni normative sembravano orientarsi verso un approccio maggiormente rispettoso dei principi costituzionali, privilegiando la volontarietà dei percorsi di recupero rispetto all'imposizione di misure restrittive.

[111] L'obiettivo dichiarato del D.A.C.Ur. è stato quello di difendere la "sicurezza urbana", intesa come quel bene della vita alla «*vivibilità e al decoro delle città, da conseguire anche attraverso il contributo degli enti territoriali attraverso i seguenti interventi: riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, prevenzione della criminalità- in particolare di tipo predatorio- , promozione del rispetto della legalità, più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile*» (cfr. art. 4 D.L. 14/17).

[112] Secondo le *Linee guida in materia di misure di prevenzione personali*, Polizia dello Stato, 2020, II edizione, la locuzione "provvedimenti dell'A.G." va riferita alle eventuali sentenze di condanna, anche non definitive, che il soggetto abbia riportato, e che contribuiranno a fondare la valutazione discrezionale del Questore. Anche nel corso di un procedimento penale non ancora definito potranno comunque essere intervenuti, a carico della persona, eventuali, diversi provvedimenti dell'A.G. che l'Autorità di P.S. dovrà tenere in considerazione nell'istruttoria di prevenzione: ordinanze applicative di misure cautelari, avviso di conclusione delle indagini preliminari, provvedimenti di convalida di misure pre-cautelari, etc.

[113] Nello stesso *report* si precisa che gli accertamenti di polizia potranno consistere in informative, annotazioni, verbali di arresto o di fermo, etc., fermo restando, in caso di procedimenti penali ancora pendenti, il divieto di utilizzare o menzionare, in alcun modo, atti coperti da segreto istruttorio, siano essi dell'Autorità giudiziaria o di polizia.

[114] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 201; G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario Breve al Codice Antimafia*, cit., p. 520 ss.

necessità di intervento preventivo. Intento che è stato realizzato in chiave repressiva anche dai successivi interventi normativi che hanno rimaneggiato la norma. Anzitutto, il D.L. n. 130/2020, convertito[115] dalla L. n. 173/2020, ha ulteriormente ampliato l'ambito di applicazione del "Daspo urbano"[116], prevedendo che i soggetti che sono stati condannati anche con sentenza non definitiva, negli ultimi tre anni, per reati di vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope non possono stare nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico o pubblici esercizi che si trovino nei luoghi in cui sono avvenuti i fatti per i quali è scattata la condanna penale[117].

Il quadro normativo è stato, poi, ulteriormente modificato dal recente Decreto Caivano: tale intervento normativo rende applicabile il divieto di accesso a scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico anche ai casi di mera denuncia o condanna non definitiva, intervenuta nei tre anni precedenti, per uno qualsiasi dei delitti di cui all'art. 73 TU stupefacenti. In pratica, è sufficiente la mera denuncia[118], e non una più la condanna (seppur non definitiva) e la condotta che rileva non è più soltanto la vendita o cessione di sostanze stupefacenti bensì anche la mera detenzione. In più, il rinvio integrale all'art. 73 rende teoricamente possibile l'applicazione della misura di prevenzione anche ai casi di lieve entità di cui al comma 5.

Ad ogni modo, il divieto[119] non può avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque e le concrete modalità applicative sono rimesse al questore che decide compatibilmente «*con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto*». Al

---

[115] Su tale intervento normativo si veda G. MENTASTI, *L'ennesimo 'decreto immigrazione-sicurezza' (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sist. Pen.*, 2020; C. DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, in *Quest. Giust.*, 2020; C. CORSI, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Quad. Cost.*, 2021.

[116] Dai media è stato proclamato come "Daspo per i condannati".

[117] Nello specifico estende il perimetro applicativo in modo da rendere la misura applicabile ai soggetti denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi tre anni, per i reati già contemplati dall'impianto normativo previgente, e cioè per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'articolo 73 del D.P.R. n. 309/1990, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della Legge n. 287/1991, n. 287.

[118] Sebbene, sia stato affermato che, in realtà, la mera denuncia non è sufficiente a fondare la misura del divieto di accesso, essendo necessario che alla stessa abbiano fatto seguito accertamenti di polizia e che il soggetto sia in qualche modo "pregiudicato" essendo già intervenuti, anche non in relazione a quella specifica denuncia, provvedimenti dell'autorità giudiziaria (Cfr. *Seduta del 29 ottobre 2020 della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, in sede referente, per l'esame del D.L. n. 130/2020, pp. 49 e 50).

[119] Nello specifico, il Questore, valutati gli elementi derivanti dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e sulla base degli accertamenti di polizia, può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali od esercizi o dei predetti scuole, plessi scolastici e sedi universitarie.

Questore è altresì attribuito il potere di applicare ulteriori misure restrittive[120] «*quando ricorrano specifiche ragioni di pericolosità*»[121], che si sostanziano in: a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso le competenti autorità di p.s.; b) obbligo di rientrare nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; c) divieto di allontanarsi dal comune di residenza; d) obbligo di comparire negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici. In questo caso, però, è richiesta la convalida del giudice, stante il rinvio effettuato alla normativa D.A.Spo. e l'incidenza delle prescrizioni sulla libertà personale. Del resto, l'eventuale mancata convalida va ad incidere unicamente sulle suddette prescrizioni, lasciando intatta validità ed efficacia del provvedimento nel suo contenuto interdittivo[122].

Infine, occorre considerare che la violazione non solo di tali prescrizioni[123] ma anche del divieto di accesso ha delle conseguenze sul fronte penalistico, essendo tali condotte punite con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 a 24.000 euro[124]. In più, nella relazione di accompagnamento al Decreto Sicurezza[125] del 2018 – che pure è intervenuto sulla norma[126] – si precisa che l'inosservanza delle prescrizioni imposte con il D.A.C.Ur. costituisce condotta passibile di rientrare nell'alveo della fattispecie contravvenzionale di cui all'art 650 c.p. In pratica, così come avviene nelle misure di prevenzione tipiche i riflessi di questa misura di prevenzione possono essere particolarmente afflittivi. Vieppiù che laddove il soggetto venga successivamente condannato per i reati che la misura intende prevenire, la concessione della sospensione

[120] Si parla di Daspo urbano "aggravato".

[121] La previsione è stata introdotta con il D.L. Caivano. In precedenza, la misura poteva essere applicata «*nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva*».

[122] Cfr. le *Linee guida in materia di misure di prevenzione personali*, Polizia dello Stato, 2020, II edizione.

[123] Il Decreto Sicurezza del 2020 è intervenuto sulle sanzioni conseguenti alla violazione del divieto di cui all'art. 13, D.L. n. 14/2017, estendendole, altresì, all'inosservanza delle prescrizioni eventualmente applicate ai sensi del comma 3.

[124] In precedenza, per coloro che non rispettavano tale divieto si prevedeva la pena della reclusione da sei mesi a due anni e della multa da 8mila a 20mila euro.

[125] D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 "*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*", entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132 (in G.U. 03/12/2018, n. 281).

[126] Per approfondimenti A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.It*, 2018; M. DANIELE, *La detenzione come deterrente dell'immigrazione nel decreto sicurezza 2018*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi*, 2018.

condizionale della pena *è sempre*[127] subordinata all'imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati.

Pertanto, gli interventi in esame, in uno con il progressivo allontanamento dal modello terapeutico, dimostrano i limiti di un approccio alla tossicodipendenza fondato prevalentemente sulla prevenzione repressiva. L'idea di estendere le misure di prevenzione a soggetti che non abbiano commesso alcun reato, ma siano semplicemente consumatori di sostanze, si è rivelata non solo problematica sul piano giuridico, ma anche inefficace sotto il profilo sociale.

Un primo punto critico riguarda la funzione stessa della prevenzione applicata ai tossicodipendenti. Se la *ratio* originaria delle misure di prevenzione è quella di evitare la reiterazione di condotte socialmente pericolose da parte di soggetti la cui propensione a delinquere è dimostrata da comportamenti sintomatici di una persistente inclinazione all'illegalità, appare quantomeno discutibile l'estensione di tale logica a una categoria di individui che, almeno astrattamente, non delinque in quanto tale, ma piuttosto si trova in una condizione personale di vulnerabilità. Il rischio, in altri termini, è che la tossicodipendenza venga trattata non come un problema sanitario e sociale ma come un mero indice di pericolosità, in una sorta di criminalizzazione indiretta dell'uso di sostanze stupefacenti che paradossalmente potrebbe risultare controproducente anche sotto il profilo della prevenzione del crimine.

Questa impostazione appare ancora più problematica laddove le misure di prevenzione in esame vengano applicate per la mera detenzione di sostanze stupefacenti, senza alcuna finalità di cessione o traffico. Un simile utilizzo della prevenzione personale entra in evidente contraddizione con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale avutasi in ambito penale sulla punibilità della detenzione per uso personale[128], culminata nella sentenza Caruso[129] delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

---

[127] Tale previsione è divenuta obbligatoria con la riforma del 2023, essendo prima rimessa alla discrezionalità del giudice.

[128] Per una ricostruzione della giurisprudenza di legittimità si veda R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale – Parte speciale*, Torino, 2021, p. 807 ss.; G. TASCA, *Per le Sezioni Unite la coltivazione domestica di cannabis in piccole quantità e per uso personale non è reato*, in *Cammino Diritto*, 2020; M. GAMBARDELLA, *Norme incostituzionali e nuovo sistema degli stupefacenti*, Roma, 2019.

[129] Per un commento di tale arresto giurisprudenziale si veda F. LOMBARDI, *Coltivazione di stupefacenti per uso personale e dosi ricavabili: un ridimensionamento delle Sezioni unite "Caruso"?*, in *Giur. Pen.*, 2023; ID., *La coltivazione domestica dopo le Sezioni unite "Caruso": l'enigma del "modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile". Riflessioni sparse.*, in *Dir. Pen e Proc.*, 2022; C. BRAY, *Le Sezioni unite dichiarano l'irrilevanza penale della coltivazione di piante stupefacenti finalizzata esclusivamente all'uso personale*, in *Sist. Pen.*, 2020.

Tale pronuncia ha affermato la necessità di distinguere tra condotte detentive penalmente rilevanti, perché prodromiche allo spaccio, e meri atti di consumo personale, ribadendo che la detenzione di stupefacenti può non costituire reato qualora non vi sia prova certa della destinazione della sostanza a terzi.

L'applicazione di misure di prevenzione a soggetti che detengono sostanze stupefacenti per uso personale finisce, in effetti, per vanificare questa distinzione e per introdurre una forma di punizione indiretta che, per di più, sfugge alle garanzie proprie del diritto penale. In sintesi, si finisce con l'introdurre, per via preventiva, una sanzione indiretta di condotte che il sistema penale non ritiene meritevoli di pena, in una evidente violazione del principio di proporzionalità.

La misura di prevenzione, infatti, pur non essendo formalmente una pena, produce effetti afflittivi almeno in parte paragonabili a quelli di una sanzione penale, incidendo significativamente sulle libertà personali in base ad un giudizio prognostico ampiamente discrezionale. L'attuale normativa, invero, consente l'applicazione di restrizioni senza richiedere un accertamento rigoroso della concreta pericolosità del soggetto, fondandosi su valutazioni che, in alcuni casi, si rivelano eccessivamente generiche o astratte. In particolare, i giudizi di pericolosità nei confronti di chi ha compiuto condotte legate agli stupefacenti spesso si fondano su una valutazione standardizzata, cieca al contesto in cui tali comportamenti sono stati posti in essere. Il sentore è che si voglia prevenire indiscriminatamente qualsiasi forma di consumo o detenzione di sostanze, senza considerare se e in che misura tali condotte abbiano un effettivo impatto sulla sicurezza collettiva. Questa impostazione, oltre a comprimere in modo sproporzionato le libertà individuali, rischia di distogliere l'attenzione dalle vere situazioni di pericolo sociale, generando un sistema repressivo che criminalizza scelte personali anziché intervenire sulle reali cause della devianza, soprattutto allorquando si parli di detenzione.

In più, la compresenza di misure amministrative e conseguenze penali concreta il rischio che i soggetti tossicodipendenti restino intrappolati in un circuito repressivo senza reali prospettive di recupero. La stigmatizzazione perpetua di chi fa uso di sostanze, attraverso l'applicazione reiterata di misure restrittive fondate sullo *status* di tossicodipendente, vanifica l'approccio riabilitativo che dovrebbe caratterizzare la materia, prediligendo strategie fondate sulla tutela della salute piuttosto che sulla criminalizzazione. In questo senso, l'inasprimento delle misure di prevenzione in un tale ambito non solo

alimenta la marginalizzazione sociale dei soggetti coinvolti, ma rischia anche di incrementare il tasso di recidiva, privando le persone delle risorse necessarie per intraprendere percorsi di reinserimento.

4. *Il D.A.C.Ur. (Divieto di Accesso ai Centri Urbani), c.d. "D.A.Spo. Urbano".*

Come anticipato, il D.L. 14/2017 ha introdotto il D.A.C.Ur. (Divieto di Accesso ai Centri Urbani), anche denominato "D.A.Spo Urbano"[130]. L'intervento si colloca nel quadro di un progressivo ampliamento delle misure di prevenzione personali, segnando un'evoluzione nella logica dell'ordine pubblico che si è gradualmente spostata dal contrasto della criminalità organizzata alla gestione della sicurezza urbana[131]. Com'è stato osservato, questa sistematica espansione delle misure preventive, oltre a ridimensionarne la natura stessa, le ha rese delle «*figure onnivore capaci di espandersi al di fuori della cerchia criminologicamente connotata dei soggetti a marginalità sociale*»[132].

L'istituto, che prende le mosse dal tradizionale divieto di accesso alle manifestazioni sportive previsto dalla L. 401/1989, è stato progressivamente esteso a contesti ben lontani da quelli originariamente previsti, con l'obiettivo dichiarato di garantire la sicurezza[133] in determinati luoghi della città e preservarne il decoro. La misura, in particolare, si sostanza nell'ordine di allontanamento o di divieto di accesso in

---

[130] In generale M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 845. Per un'efficace ricostruzione "storica" per meglio contestualizzare l'intervento del D.L. n. 123/2023, P. MOLINO, *In G.U. la conversione del decreto Caivano: le novità*, in *Quotidiano giur.*, 2023; F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, cit., p. 1 ss.; O. BRUNO, *I decreti 'Salvini': profili di diritto penale sostanziale, processuale e sicuritari*, in *Proc. Pen. e Giust.*, 2019, p. 1230 ss.

[131] L'art. 4 del D.L. 17/17 precisa che per sicurezza urbana si intende «*il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione ((, anche urbanistica, sociale e culturale,)) e recupero delle aree o dei ((siti degradati)), l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione ((della cultura)) del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni*».

Per un inquadramento generale del concetto di "sicurezza urbana" e delle sue implicazioni nell'ambito punitivo si veda G. PIGHI, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Torino, 2020. Sul tema, in chiave critica, A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2024, pp. 261-292.

[132] M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione preaeter delictum*, cit., 145 ss.

[133] Il bene giuridico "sicurezza" con la nuova normativa non perde, almeno nella sua definizione, la natura "onnivora" che lo caratterizza da sempre, così ampia «*da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati*» e corredata «*di venature estetiche (il "decoro delle città") e soggettivo-emozionali (la "vivibilità")*». Cfr. C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore, il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Riv. Trim. Proc. Civ.*, 2017, p. 224 ss. In termini simili anche V. ANTONELLI, *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1510.

determinati luoghi della città di cui si intende preservare il contegno. Tuttavia, l'assenza di un chiaro ancoraggio ai criteri di pericolosità sociale, che caratterizza la misura in esame, ha trasformato tale strumento in una misura potenzialmente stigmatizzante, applicabile a categorie di soggetti marginalizzati[134] senza un effettivo riscontro in termini di tutela della sicurezza collettiva.

Vieppiù che la misura atipica in esame ha subito molteplici ritocchi. Per comprenderne la portata occorre considerare che, accanto all'art. 13 – già analizzato nel paragrafo precedente in quanto contenente «*ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi*»[135] – si collocano gli artt. 9, 10 e 13-*bis* del D.L. 14/2017. Le prime due norme prevedono: l'ordine di allontanamento (art. 9), il c.d. Daspo Urbano "semplice" (art. 10, co. 2) e il Daspo Urbano "aggravato" o "da recidiva" (art. 10, co. 3). L'art. 13-*bis*, invece, prevede il c.d. Daspo Urbano "dai locali pubblici", che è forse il più problematico. Infine, con il D.L. 130/2020 si è parlato, specie nella cronaca, dell'introduzione del c.d. D.A.Spo. "Willy", così denominato in riferimento all'omicidio di Willy Monteiro Duarte[136]. In sintesi, tale intervento ha ampliato l'ambito applicativo della misura, anticipandone la soglia di operatività e permettendo la sua adozione anche in assenza di una condanna definitiva.

Anche dal punto di vista applicativo si profila un sistema di tutela complesso. Anzitutto, l'ordine di allontanamento consiste in un inedito potere di competenza del Sindaco[137] che potrà contestualmente applicare una sanzione amministrativa pecuniaria e

---

[134] Tale strumento ripropone, in chiave moderna, le categorie degli oziosi, dei vagabondi e di coloro che svolgono attività ritenute contrarie alla moralità pubblica e al buon costume, già presenti nella legge n. 1423/1956, che si sperava fossero state definitivamente superate con la riforma. In effetti, nel 2017 si è presentata un'opportunità per un cambio di direzione, ma il legislatore non ha saputo dare seguito alle premesse espresse nella definizione di sicurezza urbana contenuta nell'art. 4 del D.L. n. 14, lasciando un progetto di *welfare* particolarmente ambizioso privo delle risorse operative necessarie. A fronte di una generica dichiarazione di principio, è stata, invece, predisposta una serie di strumenti di controllo (ordinanze amministrative, divieti di accesso e ordini di allontanamento) che non promuovono la "coesione sociale", bensì rischiano di accentuare i fenomeni di marginalità ed esclusione. Cfr. F. CURI, *Il Daspo urbano*, cit., p. 43 ss. Negli stessi termini anche G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, 2019, p. 73.

[135] L'art. 13 prevede quello che è stato denominato Daspo "anti-spaccio", a sua volta declinato nelle forme di Daspo con prescrizioni, in base ai commi 3 e 4 del medesimo articolo.

[136] Il giovane è stato ucciso durante un pestaggio il 6 settembre 2020 a Colleferro nel tentativo di difendere un amico in difficoltà. La tragicità dell'episodio ha suscitato notevole clamore.

[137] Al contempo, il D.L. 113/2018 aveva ampliato i poteri del sindaco in punto di ordinanze contingibili ed urgenti, riconoscendo la possibilità di emettere tali provvedimenti «*in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti*».

l'ordine di allontanamento, avente un'efficacia di quarantotto ore, nei confronti di chiunque tenga una serie di condotte[138], fra cui spiccano quelle che impediscono l'accessibilità e la fruizione di alcune aree urbane, in particolare quelle interne o adiacenti alle infrastrutture di trasporto pubblico[139], oltre alle ulteriori zone individuate dai regolamenti di polizia locale[140]. La dottrina, a riguardo, ha criticato in particolar modo l'inserimento, avvenuto con il D.L. n. 113/118, dei presidi sanitari evidenziando come la possibilità che il soggetto venga allontano da tali aree «*rischia di trasformarsi (anche) in una grave lesione del diritto alla salute*», difficilmente giustificabile alla luce dei principi di proporzione e necessità[141].

L'ordine di allontanamento, comunque, è applicabile anche nei confronti di chi abbia commesso determinati illeciti, elencati dalla norma[142]. In ogni caso, il provvedimento con cui si dispone tale misura deve contenere le motivazioni sulla base delle quali è stata adottata e deve specificare che la stessa cessa di avere efficacia trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto. Laddove, poi, vi sia reiterazione delle violazioni e della condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, scatta la misura di prevenzione vera e propria, di competenza del Questore. Questi, infatti, può imporre il divieto di accesso ad una o più delle aree anzidette – che devono essere espressamente specificate – per un periodo non superiore a 12 mesi.

Sul punto, si è osservato[143] che le conseguenze derivanti dalla reiterata violazione dell'ordine di allontanamento sono, in realtà, il vero obiettivo perseguito dal legislatore. I destinatari della misura, infatti, anche per ragioni oggettive[144], difficilmente riescono a

---

[138] Le condotte considerate dall'art. 9 del D.L. n. 14/2017 riguardano coloro che: (i) impediscano l'accesso o la fruizione delle infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione previsti (comma 1); (ii) esercitino attività di commercio o parcheggio abusivo; compiano atti contrari alla pubblica decenza; (iii) esercitino attività di bagarinaggio (comma 2).

[139] Nello specifico, il comma 1 fa riferimento alle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze.

[140] Si prevede che i regolamenti di polizia urbana possano individuare ulteriori aree urbane "da inibire" su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico.

[141] A. AIMI, *Il "Decreto Sicurezza" 2018: i profili penalistici*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 2019, p. 135.

[142] Che richiama, nello specifico, le condotte previste dagli artt. 688 e 726 c.p. e dall'articolo 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché dall'articolo 7, co. 15-*bis*, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e dall'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88. In questi casi resta comunque ferma anche l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalle norme.

[143] F. CURI, *Il Daspo urbano*, cit., p. 43 ss.

[144] *Ibidem*.

rispettarne le prescrizioni, col rischio che diventino "recidivi" in modo pressoché automatico, con scarsi benefici anche in termini di efficacia della misura[145].

D'altro canto, la misura è stata criticata dalla dottrina anche nella parte in cui non palesa le modalità d'esecuzione dell'ordine di allontanamento, ponendo il problema dell'eventuale coercibilità della misura nel caso di inottemperanza[146]. Una parte degli studiosi, partendo dal fatto che il principio di legalità si estende anche all'esecutorietà dell'atto, conclude nel senso che il c.d. mini-Daspo non dovrebbe essere accompagnato da poteri immediati di coercizione personale[147]. Trattasi di una conclusione che merita condivisione poiché evita un'applicazione automatica e potenzialmente abusiva di misure coercitive, prevenendo eccessi di potere.

Vi è, poi, un'ulteriore critica mossa all'istituto in esame che rileva le ambiguità della sua natura amministrativa. In particolare, pur incidendo la misura sulla libertà di circolazione, nulla è detto con riguardo ai diritti riservati al destinatario della misura, sebbene la stessa non sia nemmeno soggetta ad alcun tipo di convalida da parte dell'autorità giudiziaria[148]. Non stupisce, dunque, che una parte della dottrina abbia evidenziato potenziali conflitti con gli artt. 6 e 13 della CEDU, stante l'assenza di imparzialità in capo all'autorità che impone la sanzione e il suo carattere di *afflizione praticamente ingiustiziabile*. In sostanza, si ritiene che quando si giunge al vaglio di un giudice, l'ordine – che nel frattempo rimane pienamente efficace – avrà già esaurito i suoi effetti, rendendo vano ogni intervento giudiziario[149].

Del resto, anche dal punto di vista sostanziale l'ordine di allontanamento presenta dei profili molto sfumati, poggiando sul presupposto particolarmente generico delle condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione di determinati luoghi[150]. Peraltro, non è nemmeno chiara, a monte, la qualificazione giuridica della misura, che viene disposta senza una valutazione effettiva della pericolosità della condotta per la sicurezza

---

[145] Nella migliore delle ipotesi, la misura produrrà un semplice spostamento del soggetto da un'area all'altra, senza una reale risoluzione del problema. Così, ad esempio, un senzatetto che continui a sostare nei pressi di una stazione ferroviaria potrebbe essere destinatario, dopo ripetute violazioni, di una misura preventiva personale ancora più restrittiva, con un progressivo inasprimento delle limitazioni imposte.

[146] F. BORLIZZI, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, in *Antigone*, 2017, p. 8.

[147] C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana*, cit., p. 224 ss.

[148] F. BORLIZZI, *Daspo urbano*, cit., p. 8.

[149] C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana*, cit., p. 241.

[150] F. CURI, *Il Daspo urbano*, cit., p. 46 ss.

pubblica[151]. Osservazione, questa, che fa dubitare della possibilità di inquadrare lo strumento in esame nell'alveo delle misure di prevenzione posto che, quantomeno sul fronte teorico, queste ultime dovrebbero giustificarsi proprio per la loro capacità di prevenire possibili reati sulla base dell'osservazione di una pericolosità che sia ad essi in qualche modo prodromica. Come evidenziato dalla Corte Costituzionale[152] "lo strappo alla regola" riservato alle misure di prevenzione si giustifica laddove le stesse si riferiscano, anche implicitamente, a reati da prevenire. Invece, la misura in esame sembra volta a prevenire meri illeciti amministrativi[153], attraverso una serie di conseguenze che, però, incidono fortemente sui diritti fondamentali della persona destinataria del provvedimento.

In aggiunta, nella misura in esame non solo mancherebbe un chiaro collegamento con le sfera di criminalità che si intende prevenire[154] ma, a seguito delle modifiche introdotte con il D.L. 113/2018 si andrebbe pure incontro a un paradosso: l'introduzione di specifici reati – seppur contravvenzionali – dopo aver previsto una misura di prevenzione che si prefigge di prevenire tali condotte. Si tratta, all'evidenza, di un'inversione del normale *iter* normativo, che solleva dubbi sulla coerenza del sistema e sulla conformità dell'istituto ai principi costituzionali, specialmente in considerazione dell'accento posto dalla Corte Costituzionale[155], nell'ambito delle misure di prevenzione tipiche[156], sulla necessità di un rigoroso rispetto del requisito di *attualità della pericolosità*.

---

[151] F. BORLIZZI, *Daspo urbano*, cit., p. 8. Del resto, il timore di una rinnovata configurazione di una "presunzione astratta" di pericolosità, del tutto incompatibile con i principi costituzionali e con le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, risulta particolarmente fondato. Così F. CURI, *Il Daspo urbano*, cit., p. 55; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, p. 27.

[152] Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 177/1980.

[153] Come riconosciuto dal Servizio Studi del Senato nell'analisi del D.L. n. 14/2017, l'ordine di allontanamento è stato qualificato come una "misura di prevenzione" che si applica automaticamente in caso di commissione di illeciti amministrativi. Si tratta, dunque, di una misura di prevenzione personale "atipica", che discende automaticamente dalla violazione di un illecito amministrativo. Cfr. Servizio Studi del Senato, "Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n.2754", marzo 2017, p.43, disponibile sul sito del Senato della Repubblica, https://www.senato.it.

[154] Secondo F. BORLIZZI, *Daspo urbano*, cit., p. 7, dall'analisi delle disposizioni (art. 9 d.l. n.14/2017) che ne possono giustificare l'adozione, non sembra potervi essere, quantomeno nella maggior parte dei casi, alcuna possibilità di sfociare in condotte costitutive di reato.

[155] Corte Costituzionale, sentenza n. 162/24.

[156] È evidente come il criterio sotteso all'applicazione delle diverse forme di D.A.Spo. Urbano risulti ancora più indeterminato rispetto a quello delle misure di prevenzione "tipiche", senza che sia stato minimamente considerato il complesso percorso di adeguamento ai principi costituzionali che ha riguardato queste ultime. Al contrario, il D.L. n. 14/2017 sembra aver segnato un arretramento nel processo di "deeticizzazione" del concetto di "pericolosità" che costituisce il presupposto per l'adozione delle misure di prevenzione tradizionali.

Tutto ciò, solleva molteplici profili interrogativi circa il rispetto dell'art. 16 della Costituzione[157]. Anzitutto, viene in considerazione la mancata previsione esplicita dei motivi di sicurezza che dovrebbero giustificare l'imposizione della misura alla luce del dettato costituzionale. Circostanza, questa, ancora più grave posto che l'ordine di allontanamento viene applicato senza una valutazione specifica sulla pericolosità del soggetto destinatario. In pratica, sembrano venire in gioco limitazioni alla libertà di circolazione fondate su mere considerazioni legate alla moralità o al decoro urbano, prediligendo la stigmatizzazione sociale[158] anziché l'effettiva pericolosità per la collettività. In quest'ottica, anche in ordine al *modo* in cui la limitazione può dispiegarsi sono state mosse censure[159]: la naturale selettività della misura, ben lontana da una restrizione che operi «*in via generale*», la rende uno strumento di controllo sociale che colpisce gruppi specifici, violando il principio di uguaglianza.

La misura di prevenzione in esame, peraltro, può assumere una forma aggravata (c.d. Daspo "aggravato" previsto dall'art. 10 co. 3) laddove le condotte descritte risultino commesse da un soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni, per reati contro la persona o il patrimonio: in tale ipotesi, il divieto del Questore può durare da un minimo di dodici mesi ad un massimo di due anni. Sul punto, si deve brevemente osservare come le condotte criminose che possono dar luogo a questa misura abbracciano una vasta gamma di comportamenti aventi una ben diversa criminogenesi[160]. Ciononostante, si finisce per rispondere con la stessa misura a fenomeni che possono essere anche molto diversi tra loro, fornendo una risposta standardizzata che non tiene conto delle specificità dei fattori criminogeni sottostanti, limitando l'efficacia della misura stessa nel contrastare efficacemente i diversi tipi di devianza.

Peraltro, anche le ulteriori conseguenze che si accompagnano a tale provvedimento sono più gravose, posto che la violazione della misura è punita, più

---

[157] La norma costituzionale pone, dunque, una duplice condizione alla legittimità delle limitazioni: da un lato, è necessario che siano giustificate da motivi di sanità o sicurezza; dall'altro, devono avere una portata generale, senza introdurre discriminazioni arbitrarie tra soggetti o categorie di persone.

[158] F. BORLIZZI, *Daspo urbano*, cit., p. 9, evidenzia come ciò potrebbe comportare ulteriori frizioni con quanto disposto dall'art. 16 della Costituzione secondo cui le eventuali limitazioni al diritto di circolazione dei singoli possano essere previste dalla legge «*in via generale per motivi di sanità o sicurezza*».

[159] M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, pp. 1-49.

[160] Pur semplificando si può affermare che i reati contro la persona spesso derivano da conflitti interpersonali, frustrazioni emotive o situazioni di violenza domestica, mentre i reati contro il patrimonio possono essere alimentati da necessità economiche, da disuguaglianze sociali o da nuclei sociali complessi.

severamente, con l'arresto da uno a due anni. Inoltre, valgono anche qui le considerazioni prima svolte in materia di sospensione condizionale[161].

Del resto, stante la maggiore incisività della misura, la stessa è soggetta a convalida. Pertanto, il provvedimento deve essere immediatamente comunicato al Procuratore della Repubblica competente per il luogo in cui ha sede l'ufficio di Questura, il quale, ravvisandone i presupposti, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Com'è stato chiarito dalla giurisprudenza di legittimità[162], la mancata convalida investe l'intero provvedimento del Questore nel suo contenuto inibitorio, diversamente da quanto avviene in materia di D.A.Spo[163]. Il mancato rispetto dei termini che scandiscono il procedimento di convalida, invece, rende inefficace la prescrizione adottata dal questore che può, però, reiterare l'istanza[164].

Una particolarità che ha interessato la misura di prevenzione atipica in esame riguarda la specificazione, nella relazione alla legge di conversione del decreto c.d. Minniti con cui è stata introdotta, dei rapporti con le misure tipiche. In particolare, viene precisato che eventuali dubbi di sovrapposizione[165] con la misura del foglio di via obbligatorio andrebbero fugati sulla base di tre considerazioni: 1) le due misure hanno diversa durata; 2) diversi sono gli ambiti spaziali interdetti; 3) vengono in considerazione categorie soggettive differenti. Questo, però, porta a concludere nel senso che la misura di prevenzione atipica, pur indubbiamente condividendo nell'ottica legislativa alcune caratteristiche proprie di quelle tipiche[166], occuperebbe uno spazio di operatività ben più ampio.

Questa suddivisione, tuttavia, appare meramente descrittiva e priva di una reale profondità giuridica, in quanto elude una riflessione più ampia sulla progressiva espansione del sistema preventivo e sulle criticità che ne derivano in termini di coerenza normativa, garanzie individuali e compatibilità con i principi costituzionali e

---

[161] Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

[162] Cass. Pen., Sez. Un., 3 febbraio 2006, n. 4441.

[163] Resta valido ed efficace anche nel caso in cui, per effetto della mancata convalida, siano venute meno le prescrizioni ad esso aggiunte.

[164] C. FORTE, *Il nuovo decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)*, cit., p. 20.

[165] *Ibidem*.

[166] Come l'assenza di un previo accertamento della commissione di fatti previsti dalla legge come reato, la maggiore flessibilità nell'applicazione, la natura repressiva e le questioni relative agli strumenti di prova.

convenzionali. Invero, il tentativo di giustificare l'introduzione del D.A.Spo. Urbano attraverso la distinzione con il foglio di via obbligatorio si scontra con l'assenza di una chiara razionalizzazione del sistema delle misure di prevenzione. In effetti, piuttosto che costruire strumenti con una funzione chiaramente delimitata, il legislatore ha creato una sovrapposizione di mezzi con effetti analoghi ma etichette differenti, rendendo il quadro normativo estremamente confuso. In altri termini, si assiste a una proliferazione di misure che, pur avendo finalità simili (se non uguali), sono frequentemente giustificate da ragioni formali piuttosto che sostanziali, generando una confusione interpretativa che mina la prevedibilità e la sicurezza del diritto.

Vieppiù che i tre elementi che dovrebbero distinguere le due misure non paiono dirimenti. Anzitutto, la durata è un elemento puramente quantitativo che certo non incide sulla natura sostanziale della misura, né sulla sua *ratio* giustificativa. Quanto agli ambiti spaziali interdetti attraverso le due misure si deve osservare che il fatto che il foglio di via obbligatorio imponga l'allontanamento da un intero comune, mentre il D.A.Spo. Urbano limiti l'accesso a determinate aree, non esclude che le due misure possano essere impiegate in modo complementare e cumulativo, con effetti potenzialmente sproporzionati. Infine, nemmeno la previsione di categorie soggettive differenti pare in grado di porre un'effettiva distinzione, risolvendosi anch'essa in una affermazione più formale che sostanziale. Entrambe le misure, infatti, finiscono per incidere sulla libertà di movimento del destinatario sulla base di valutazioni discrezionali rimesse all'autorità amministrativa.

In aggiunta, una parte della dottrina ha evidenziato come, attraverso le misure di prevenzione atipiche, si rischia *di far rientrate dalla finestra ciò che è uscito dalla porta*[167]. Il riferimento è, in particolare, al divieto di accedere in esercizi pubblici e locali di pubblico trattenimento che sembra un altro modo di imporre quel divieto di frequentare "bettole e osterie" di fatto eliminato dal legislatore[168] e fortemente circoscritto dalla Corte Costituzionale nell'ambito delle misure di prevenzione tipiche.

Del resto, la stratificazione subita dal D.A.Spo. Urbano rende lo strumento ancora più complesso, anche solo in termini di ricostruzione della disciplina. Come anticipato,

[167] Seppur in forma "raffinata". Cfr. C. FORTE, *Il nuovo decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)*, cit., p. 24.

[168] L'art. 4 della L. 1423/56 riproduceva fedelmente il testo dell'originario art. 172 TUPLS dettato in materia di ammonizione. Il Codice antimafia del 2011 ha riformulato tale previsione, limitandosi a sancire il divieto di partecipare a pubbliche riunioni. Inoltre, la Corte Costituzionale ha circoscritto ulteriormente l'ambito di applicazione della norma, escludendo qualsiasi interferenza con la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di partecipare alla vita democratica, nonché le manifestazioni di culto e quelle sportive.

alle precedenti forme di tale misure si affianca, oggi, l'art. 13-*bis* che prevede il c.d. D.A.Spo. "dai locali pubblici". Attraverso tale strumento è possibile applicare il divieto di accesso anche in caso di condanna in primo grado per reati commessi in occasione di disordini in locali pubblici o nei loro dintorni, per delitti contro la persona e il patrimonio, aggravati da finalità di odio razziale o discriminazione, in materia di armi o, ancora, nel caso di violenza o resistenza a pubblico ufficiale[169]. Il divieto, inoltre, risulta ora irrogabile per reati commessi in occasione di gravi disordini verificatisi non solo all'interno di pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento – come previsto nel precedente assetto normativo – ma anche nelle immediate vicinanze degli stessi[170]. Questa evoluzione normativa, a ben vedere, ha determinato un ulteriore spostamento dell'asse della prevenzione verso logiche di sicurezza anticipatoria, ponendo in secondo piano la necessità di una verifica giudiziale piena in ordine ai presupposti della misura.

Per quanto osservato, è innegabile che le problematiche sollevate dall'applicazione del D.A.Spo. Urbano siano molteplici. In primo luogo, la misura prescinde da una prognosi concreta di pericolosità sociale, ancorandosi, invece, a presupposti ampi e generici, che lasciano all'autorità di pubblica sicurezza un margine di discrezionalità estremamente ampio. Il rischio di un utilizzo selettivo e arbitrario dello strumento è reso evidente dall'applicazione dell'istituto nei confronti di soggetti emarginati, quali *clochard*, mendicanti e persone coinvolte nella prostituzione, il cui comportamento, pur potendo risultare indesiderato dal punto di vista della convivenza urbana, non costituisce di per sé una minaccia concreta alla sicurezza pubblica. Si assiste, dunque, a una traslazione dell'uso della prevenzione da strumento volto ad evitare la reiterazione di reati a una misura di controllo sociale, mirata a regolare la presenza di determinate categorie di soggetti negli spazi pubblici.

In quest'ottica, una parte della dottrina[171] ha dubitato della compatibilità costituzionale e convenzionale soprattutto dell'art. 13-*bis*, evidenziando come la misura risulti particolarmente invasiva della libertà di circolazione. In più, si è osservato che il divieto di ingresso in pubblici esercizi o locali di pubblico intrattenimento sia del tutto

[169] Modifica, questa, introdotta con la riforma del 2023.

[170] Inoltre, il criterio relativo ai luoghi di commissione dei reati risulta più esteso rispetto a quello previsto per gli "stessi locali o esercizi pubblici analoghi". La norma contempla, infatti, la possibilità che il *locus commissi delicti* non sia un locale pubblico, ma si trovi, ad esempio, nelle sue immediate vicinanze, giustificando così l'applicazione del divieto di accesso proprio a tali esercizi.

[171] A. AIMI, *Il "Decreto Sicurezza" 2018*, cit., p. 135 ss.

inidoneo[172] a prevenire i delitti che la misura intende evitare[173], pregiudicando il principio di proporzionalità e, di conseguenza, la capacità stessa della misura di perseguire la funzione protettiva cui è preposta[174].

Rispetto alla tenuta del sistema, inoltre, preoccupa questo progressivo processo di amministrativizzazione del diritto penale [175] che comporta la pericolosa elusione, riscontrabile nella misura atipica in esame, dei principi e delle garanzie proprie di tale ramo del diritto. In questa prospettiva, il potere attribuito al Questore appare sempre più assimilabile a quello di un'autorità giudiziaria, andando oltre il tradizionale ruolo di garanzia della sicurezza pubblica per assumere i tratti di un *potere situazionale*, capace di incidere in modo significativo sulla libertà individuale sulla base di criteri non sempre oggettivi.

Del resto, questa tendenza evolutiva delle misure di prevenzione "urbane" è stata recentemente riaffermata attraverso le c.d. zone rosse, che ben si collocano nel più ampio fenomeno della securitizzazione del diritto, in cui la gestione del decoro urbano e della sicurezza tende a prevalere sulla tutela delle libertà individuali. Tale strumento nasce da un'iniziativa del Ministro degli Interni che invita i prefetti ad individuare, con apposite ordinanze[176], aree urbane dove «*vietare la presenza di soggetti pericolosi con precedenti penali e poterne quindi disporre l'allontanamento*»[177]. Attraverso tale strumento, pertanto, si interdice l'accesso a determinate aree urbane a soggetti ritenuti socialmente pericolosi sempre attraverso strumenti di natura amministrativa.

In pratica, trattasi di un uso potenzialmente rafforzato del D.A.C.Ur. che passa attraverso un ampliamento del potere discrezionale dell'amministrazione nel definire i criteri di pericolosità sociale e nell'imporre limitazioni alla libertà di circolazione. Questo tipo di intervento, infatti, rischia di tradursi in una restrizione generalizzata dell'accesso a determinate zone della città, basata non su comportamenti specifici e attuali, ma su

---

[172] Per uno studio empirico F. BORLIZZI, *Daspo urbano*, cit., p. 18 ss.

[173] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 227.

[174] *Ibidem*.

[175] Secondo A. CERRETTI, R. CORNELLI, *Il diritto a non avere paura. sicurezza, populismo penale e questione democratica*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, p. 1484, in questo modo, l'intervento si sposta dall'ambito penale a quello amministrativo, considerato più rapido, snello ed efficace nell'imporre divieti e sanzionare comportamenti, proprio perché privo di quelle garanzie procedurali che costituiscono il fondamento democratico e costituzionale del sistema penale.

[176] Sul tema L. TESTA, *Le zone rosse nelle città e la sicurezza al primo posto: perché è un gioco pericoloso*, in *Ilfattoquotidiano*, 2025.

[177] Come si legge sul sito del Ministero (https://www.interno.gov.it/it/notizie/zone-rosse-nelle-grandi-citta-direttiva-ministro-piantedosi-innalzare-sicurezza-urbana).

valutazioni di pericolosità fondate su precedenti penali o segnalazioni di polizia. In più, la mancanza di criteri chiari per l'individuazione dei soggetti destinatari della misura alimentano il rischio di arbitrarietà e disparità di trattamento. Si tratta, insomma, di un ulteriore tipo di intervento che suggerisce un passaggio dal controllo individuale alla regolazione collettiva degli spazi urbani, con effetti potenzialmente discriminatori nei confronti di determinate categorie di persone.

In conclusione, il D.A.Spo. Urbano, in tutte le sue forme, rappresenta un paradigma della moderna prevenzione amministrativa, segnando un'evoluzione rispetto alle tradizionali misure di prevenzione. Tuttavia, il suo ampliamento indiscriminato pone seri interrogativi sulla compatibilità con le garanzie costituzionali e convenzionali, soprattutto alla luce dell'assenza di un rigoroso controllo giudiziario preventivo e della tendenza ad impiegare la prevenzione non più come strumento di tutela della sicurezza, ma come mezzo di selezione sociale e di disciplinamento degli spazi urbani. L'assenza di criteri chiari e la mancanza di un'effettiva verifica giurisdizionale rendono questa misura suscettibile di usi arbitrari, trasformandola in un potente strumento di esclusione piuttosto che di protezione.

5. *Le misure di prevenzione per minori: dall'art. 25 del* R.D. *20 luglio 1934, n. 1404 al c.d. D.L. Caivano.*

L'introduzione e l'evoluzione[178] delle misure di prevenzione nei confronti dei minorenni costituisce un fenomeno di particolare complessità giuridica, che riflette la tensione tra l'esigenza di tutela del soggetto in formazione e la crescente tendenza al controllo preventivo anche nell'ambito della devianza giovanile. Da un'iniziale impostazione incentrata su misure di carattere educativo e assistenziale, il legislatore è progressivamente passato a un approccio sempre più orientato alla prevenzione securitaria, culminato con il recente D.L. 15 settembre 2023, n. 123 (c.d. Decreto

[178] Per un'analisi del quadro in precedenza esistente si veda F. FIORENTIN, G.P. DOLSO, F. GAMBINI, *Le misure di prevenzione*, Torino, 2006.

Caivano)[179] che, tra l'altro, ha esteso l'applicabilità delle misure di prevenzione "per adulti" ai minori[180], con un significativo mutamento del paradigma normativo.

Più nello specifico, attraverso tale intervento normativo, il legislatore ha reso applicabili alcune misure di prevenzione tipiche nei confronti di soggetti di età compresa tra i dodici ed i quattordici anni e, dunque, soggetti penalmente non imputabili. Il paradosso è evidente: se il nostro ordinamento stabilisce un'età minima per la responsabilità penale basata su principi di maturità e capacità di intendere e volere, come si giustifica l'utilizzo di strumenti di prevenzione securitaria e anticipata nei confronti di quegli stessi soggetti?

Si assiste, così, a un'operazione schizofrenica del legislatore, che, da un lato, nega ai minori la capacità di rispondere penalmente per i propri atti e, dall'altro, li sottopone a misure che sono volte proprio a prevenire la loro commissione e presuppongono un livello di pericolosità sociale propria degli adulti.

La previsione, inoltre, si pone chiaramente in contrasto con l'opinione prevalente in dottrina che ritiene le misure di prevenzione previste dal D.lgs. n. 159 del 2011 non applicabili ai minorenni[181], stante la loro essenza sanzionatoria. Per questo, si ritengono comunque applicabili soltanto quelle misure per essi specificamente richiamate[182], evitando una piena equiparazione con la prevenzione prevista per gli adulti.

Del resto, proprio l'espansione della prevenzione in questo settore appare il frutto di un'evoluzione normativa che ha voluto ridurre, progressivamente, la distanza tra minori

---

[179] Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123, "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale", noto anche come "Decreto Caivano", pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 settembre 2023, è stato convertito, con modifiche significative, dalla l. 13 novembre 2023, n. 159, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 266 del 14 novembre 2023. Per un inquadramento generale di tale intervento normativo si veda A. CAVALIERE, *Il c.d. decreto Caivano: tra securitarismo e simbolicità*, in *Dir. pen. e proc.*, 2023.

[180] Oltre all'ampliamento delle misure già applicabili ai minorenni si introduce, per la prima volta, la possibilità di ricorrere all'avviso orale previsto dal Codice antimafia, estendendone l'utilizzo anche ai soggetti di età compresa tra i dodici e i quattordici anni, i quali, essendo, peraltro, penalmente non imputabili, risultavano finora esclusi da tali provvedimenti.

[181] G. MASTRANGELO, *Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123 e la rinnovata estensione delle misure di prevenzione, anche tipiche, ai minorenni, tra amministrazione e giurisdizione*, in *Cass. Pen.*, 2024, p. 423. In precedenza, F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, cit., p. 429; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 83. In effetti, nel meno recente dibattito era stata esclusa l'applicabilità delle misure di prevenzione tipiche ai minorenni e tale orientamento era stato condiviso anche da parte della giurisprudenza. Si veda, ad esempio, Cass. Pen., sez. I, 27 novembre 1973, n. 3245, commentata da G. PIGHI, *Minori e tossicomani: due ipotesi di inapplicabilità della legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1976, pp. 1533-1543.

[182] Della stessa opinione la giurisprudenza amministrativa secondo cui: «*sulla scorta dell'unanime dottrina [...] le misure di prevenzione di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 [...] non sono applicabili ai minori, per i quali l'ordinamento prevede misure speciali in considerazione dell'esigenza di tutelare la personalità in formazione di tali soggetti [...] ai minori, in quanto* lex specialis*, sono applicabili solo le misure di prevenzione per essi specificamente previste*». Cfr. T.A.R. Veneto Sez. III, sent. 17 ottobre 2013 n. 1300.

e adulti in materia di strumenti preventivi[183]. Se, in origine, il diritto minorile si caratterizzava per una netta distinzione tra misure di protezione e strumenti di controllo sociale, oggi il confine tra questi due ambiti appare sempre più sfumato. In questa direzione, la previsione di applicabilità delle misure di prevenzione contenute nel Codice Antimafia anche ai minori rappresenta un significativo punto di svolta, avvicinando sempre più il minore al destinatario tradizionale delle misure di prevenzione: tradizionalmente il soggetto già incardinato in circuiti criminali strutturati o considerato socialmente pericoloso per uno stile di vita ai margini della legalità.

Questa assimilazione, però, appare problematica per il minore, la cui eventuale esposizione a contesti di devianza è spesso il risultato di fattori endogeni, legati a condizioni di marginalità socio-economica e ambientale, anziché di una radicata pericolosità individuale. La stessa logica di prevenzione, pensata per neutralizzare il rischio rappresentato da soggetti adulti già coinvolti in dinamiche criminose, mal si concilia con la realtà di un minore, il cui percorso di crescita è ancora in evoluzione e dovrebbe essere prioritariamente orientato a percorsi di recupero e reinserimento piuttosto che a meccanismi di contenimento preventivo.

Dal punto di vista cronologico, il primo intervento organico in materia di prevenzione minorile[184] si rinviene nell'art. 25 del R.D. 20 luglio 1934, n. 1404, che attribuiva al Tribunale per i minorenni il potere di adottare provvedimenti nei confronti di soggetti in condizioni di *irregolarità sociale*. Nella sua versione originaria tale norma disponeva l'internamento in riformatori per quei minori che dessero «*manifeste prove di traviamento*» e apparissero «*bisognevoli di correzione*» morale[185]. Successivamente, la disposizione venne modificata prevedendo che il minore che desse «*manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere*» potesse essere affidato al servizio sociale o collocato in una casa di rieducazione. Una misura, questa, che permane nell'ordinamento e che ha spinto alcune voci in dottrina a rivitalizzarne la portata alla luce di una interpretazione

[183] Secondo G. MARTIELLO, *Gli interventi del c.d. «Decreto-Caivano» sul diritto penale minorile, tra salvaguardia della società dal minore delinquente e tutela del fanciullo dalla società indifferente*, in *disCrimen*, 2024, p. 5, «*si è venuto così a verificare – giova segnalarlo – una sorta di "contrappasso storico", posto che, come noto, di norma è stato il diritto penale minorile a precorrere i tempi di quello degli adulti, anticipando l'introduzione in quest'ultimo di istituti da esso sperimentati, quali, a tacere d'altri, la mediazione tra autore e vittima del reato, l'affidamento in prova ai servizi sociali nella fase processuale, il non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto, e via discorrendo*».

[184] Prima ancora, il T.U.L.P.S. del 1931 disciplinava la consegna al padre, all'ascendente o al tutore del minore ozioso o vagabondo. Sul tema G. PANEBIANCO, *Il sistema penale minorile. Imputabilità, pericolosità ed esigenze educative*, Torino, 2012, p. 24 ss.

[185] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 97.

incentrata sul recupero del minore[186], nonostante gli evidenti *deficit* di determinatezza e tassatività da cui è affetta la norma.

Ad ogni modo, se, in origine[187], l'obiettivo della giustizia minorile era quello di rieducare e proteggere, oggi il paradigma appare rovesciato: il legislatore degli ultimi anni non pare preoccuparsi più di costruire strumenti per reintegrare i giovani nella società, quanto di anticipare il controllo e di neutralizzare la devianza prima ancora che si manifesti in forme penalmente rilevanti. Tale tendenza, com'è stato osservato[188], riflette l'approccio particolaristico adottato di recente dal legislatore che, anziché sviluppare un sistema di misure *ante delictum* specificamente pensate per i minori, ha scelto di estendere loro le misure tipiche e atipiche originariamente concepite per categorie di soggetti "adulti" considerati pericolosi[189].

In questa prospettiva, la tendenza a trattare il minore alla stregua di un adulto pericoloso è presente anche nel Decreto Caivano che ha introdotto significative innovazioni nel sistema delle misure di prevenzione per minori, in un'ottica sempre più repressiva che rieducativa. Una delle novità più significative, qual è la possibilità di applicare ai minorenni ultraquattordicenni l'avviso orale del Questore[190], è stata già messa in luce nella sua sede opportuna: quelle delle misure di prevenzione tipiche[191]. Ciononostante, si deve qui ricordare che avviso orale, pur non comportando immediatamente restrizioni sulla libertà, costituisce il primo passo verso l'applicazione di misure più severe, come la sorveglianza speciale, che ben possono limitare il movimento e le libertà del minore. La misura, inoltre, solleva interrogativi significativi se applicata ad un soggetto minore d'età: si pensi all'assenza di un pieno controllo giurisdizionale

---

[186] *Ibidem*.

[187] Sulle circoscritte misure di prevenzione, fino ad oggi limitate nel diritto sanzionatorio minorile e coincidenti sostanzialmente con quelle previste dagli artt. 25 ss. del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404 (cosiddette «*misure di rieducazione*»), che hanno istituito il Tribunale per i minorenni, e dall'art. 6, co. 1-*bis*, della L. n. 401/1989, si vedano R. RICCIOTTI, *La giustizia penale minorile*, Padova, 2007, pp. 161 ss. e 179 ss.; M. COVELLI, *Manuale di legislazione penale minorile*, Napoli, 2006, p. 281 ss.; E. PALERMO FABRIS, *La prevenzione ante delictum e le c.d. misure di rieducazione previste nel r.d.l. n.1404/1934*, in E. PALERMO FABRIS; A. PRESUTTI (a cura di), *Diritto e procedura penale minorile*, Milano, 2011, p. 78 ss.

[188] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 99.

[189] Davanti agli occhi dell'interprete va così delineandosi una sorta di microsistema delle misure *ante delictum* per minorenni, conseguenza dell'avvicendarsi diacronico di interventi particolari. Cfr. F. CURI, *La fretta che l'onestade ad ogni atto dismaga: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, in *Cass. Pen.*, 2007, p. 2260.

[190] Il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 3 D.lgs. 159/2011 deve essere interpretato nel senso che per rivolgere l'avviso orale al minore è necessario che lo stesso rientri in almeno una delle categorie di pericolosità generica individuate dal primo comma.

[191] Si rinvia all'analisi condotta nella sezione precedente.

immediato sulla misura che pone seri dubbi sulla compatibilità di questa prassi con i principi sanciti dagli artt. 13 e 16 della Costituzione.

Vieppiù che l'idea di applicare questa misura di prevenzione sulla base della riconducibilità del minore alle categorie di pericolosità generica previste dall'art. 1 del Codice Antimafia, appare problematica[192] rispetto ad un soggetto la cui personalità è ancora *in fieri*. Circostanza, questa, che si ripercuote anche sull'efficacia della misura stessa: ci si chiede[193], infatti, quali «*elementi di fatto*» potranno essere valutati per alimentare il sospetto che un giovane viva "abitualmente" con i proventi di attività illecite. L'interrogativo è, in sostanza, se la misura sia effettivamente in grado di individuare soggetti pericolosi da neutralizzare o si risolva in un altro strumento per criminalizzare il disagio sociale in cui il minore si sia ritrovato per fattori endogeni o, comunque, in un tempo in cui la sua vita è ancora in costruzione.

In parallelo all'estensione delle misure tipiche si è assistito anche ad una progressiva espansione di quelle atipiche. Queste misure, pensate per il controllo di specifiche categorie di soggetti adulti ritenuti pericolosi, sono state progressivamente estese fino a includervi i minorenni, con un'evoluzione normativa che solleva rilevanti questioni in termini di proporzionalità.

Dal punto di vista temporale, la prima misura di natura atipica esclusivamente minorile[194] è il c.d. ammonimento per *cyberbullismo*, introdotto con[195] la L. n. 71/2017. Il campo di operatività della misura appare molto limitato, in ossequio a quella specificità che dovrebbe consentire di distinguere tra strumenti tipici[196] e atipici. In particolare, l'ambito di applicazione prende in considerazione un fenomeno specifico del bullismo

---

[192] Oltreché le categorie in questione, sebbene siano state oggetto di tentativi di interpretazione più restrittiva da parte della giurisprudenza e della Corte Costituzionale, presentano comunque un *deficit* strutturale di tassatività, che ne rende difficile una concreta applicazione nei confronti dei minori. La recente esperienza normativa ha messo in evidenza, infatti, come tali categorie di pericolosità siano troppo generiche e non sempre sufficientemente chiare da giustificare l'applicazione di misure restrittive nei confronti di giovani che non abbiano commesso reati specifici.

[193] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 108.

[194] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 220, evidenzia come la normativa in esame riguardi soltanto i minori, sia nella veste di persone offese, sia come autori degli illeciti.

[195] L. del 29 maggio 2017, n. 71 "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo". Per un approfondimento E. LUPO, *La legge n. 71 del 2017 sul cyberbullismo: uno sguardo generale*, in *Dir. fam.,* 2019, p. 1005; P. ZANABONI, *La prima normativa italiana di contrasto al cyberbullismo: la Legge 71/2017*, Modena, 2017. In chiave più critica P.T. PERSIO, *Il contrasto al cyberbullismo nella legge n.71/2017 tra finalità di prevenzione ed esigenze di repressione*, in *Giust. Pen.*, 2019, pp. 52-64.

[196] A differenza della sorveglianza speciale o dell'obbligo di soggiorno, che mirano a contenere forme di pericolosità generica e persistente, l'ammonimento per *cyberbullismo* è circoscritto a una condotta specifica e si rivolge a una fascia d'età ben determinata.

giovanile in considerazione della pervasività che l'uso di strumenti informatici e telematici conferisce agli atti di *cyberbullismo*[197].

Per contrastare tale fenomeno[198], il legislatore ha messo in campo una misura amministrativa, adottata dal Questore, che non ha finalità punitive ma intende dissuadere il minore da comportamenti pregiudizievoli prima che questi assumano rilevanza penale, utilizzando un modello già sperimentato nell'ambito degli adulti[199]. Con l'obiettivo di favorire una risposta che fosse al contempo tempestiva ed educativa il legislatore, secondo una parte della dottrina[200], avrebbe privilegiato un approccio inclusivo, promuovendo forme conciliative che potessero evitare il coinvolgimento dei minori nei procedimenti penali[201], sia quali autori che come vittime.

In sintesi, l'art. 7 della legge n. 71/2017 prevede che il questore possa ammonire il soggetto di età compresa tra i quattordici[202] e i diciotto anni che abbia posto in essere condotte[203] riconducibili a ingiuria[204], diffamazione (art. 595 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.)

---

[197] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 221.

[198] Il *cyberbullismo* viene definito dalla stessa legge come «*qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo*». Ad ogni modo, si deve osservare che non tutte le condotte richiamate nella suddetta definizione di *cyberbullismo* dall'articolo 1 della legge n. 71/2017, sono, poi, contemplate dall'articolo 7, per cui si ritiene che possa procedersi ad ammonimento solo nei casi in cui i fatti rappresentati siano astrattamente riconducibili alle fattispecie-presupposto espressamente contemplate. Per un'analisi generale del fenomeno F. DE SALVATORE, *Bullismo e cyberbulling, dal reale al virtuale tra media e new media*, in *Minorigiustizia*, 2012, p. 94.

[199] Con l'ammonimento per *stalking* (art. 8 D.L. 11/2009) e per violenza domestica (art. 3 D.L. 93/2013) che verranno analizzati nel proseguo del capitolo.

[200] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 221. Negli stessi termini F. DI RESTA, *I nuovi percorsi di tutela del minore nella legge sul cyberbullismo*, G. CASSANO (a cura di), *Stalking, atti persecutori, cyberbullismo e diritto all'oblio*, Milano, 2017, p. 185, secondo cui «*la ratio della previsione sta evidentemente nel tentativo di intercettare tutti quei comportamenti che pur non assumendo valenza penale (o, pur assumendola, rimangono ancora in uno spazio di minima offensività), comunque possono essere indice, nelle modalità del loro esplicitarsi, di comportamenti che potrebbero evolversi in quegli episodi che invece la legge approvata vuole frenare*».

[201] C. GRANDI, *Le conseguenze penalistiche delle condotte di cyberbullismo. Un'analisi de jure condito*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 2017, p. 40.

[202] Rispettando, in questo caso, il limite previsto per l'imputabilità penale.

[203] Per approfondimenti sulle singole tipologie di reato si veda C. PANICALI, *Il cyberbullismo: i nuovi srumenti (extrapenali) predisposti dalla legge n. 71/2017 e la tutela penale*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2017, p. 2081.

[204] Sebbene l'art. 594 c.p. sia stato abrogato nel 2016. Trattasi di *abolitio criminis* che non ha grosse conseguenze in quanto fattispecie che non si riscontra facilmente nelle interazioni giovanili. Si può argomentare che l'intenzione del legislatore potesse essere quella di creare, in chiave doppiamente preventiva, un'alternativa al procedimento per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie civili previste dall'articolo 4 del d.lvo n. 7/2016 per chi «*offende l'onore o il decoro di una persona presente, ovvero mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa*». Cosicché, in caso di semplice ingiuria, l'ammonimento, secondo questa interpretazione, potrà essere richiesto al questore solo ove non sia stata proposta domanda giudiziale in sede civile tendente al risarcimento del danno. Cfr. G. ALIQUÒ, *L'ammonimento per atti di cyberbullismo*, in *Polizia Moderna*, 2019.

o trattamento illecito di dati personali (art. 167 D.lgs. 196/2003), a condizione che la vittima sia, a sua volta, minore[205] e che non sia già stata proposta querela o denuncia[206].

Il meccanismo si attiva su richiesta del minore offeso, alla presenza dei soggetti esercenti la responsabilità genitoriale se infra-quattordicenne. Tale impostazione risponde a un'esigenza di prevenzione anticipata e di protezione della vittima, evitando il ricorso immediato al processo penale, che potrebbe avere un impatto negativo su entrambi i soggetti coinvolti. Inoltre, l'intento deterrente perseguito dal legislatore si evince anche dal fatto che, a differenza di quanto avviene per l'ammonimento degli adulti, non si prevede un sistema di aggravanti specifiche nel caso in cui il soggetto ammonito commetta reati dopo il provvedimento.

Dal punto di vista pratico, l'ammonimento per *cyberbullismo* si inserisce in una strategia di prevenzione che mira a responsabilizzare gli autori delle condotte illecite, coinvolgendo anche le famiglie e le istituzioni scolastiche. Di fatto, l'efficacia della misura dipende in larga misura dalla capacità dell'Autorità di pubblica sicurezza di monitorare le condotte successive all'adozione del provvedimento e dalla cooperazione con il sistema educativo e i servizi sociali. In assenza di un effettivo coordinamento inter-istituzionale, infatti, l'ammonimento rischia di rimanere un mero atto formale, privo di reali ricadute sul comportamento del minore.

Per questo motivo, sarebbe opportuno che il contenuto del provvedimento non si limitasse a una generica diffida a cessare le condotte illecite, ma fosse adattato alla persona del giovane ammonito e al tipo di atti concretamente posti in essere. La personalizzazione dell'ammonimento, in un'ottica di prevenzione specifica, potrebbe trasformare la misura in un'occasione per avviare un percorso di consapevolezza e responsabilizzazione del minore, rendendo il provvedimento più incisivo anche sotto il profilo educativo. In effetti, la legge n. 71/2017 ha attribuito al Questore un nuovo

---

[205] Il questore, per adottare un ammonimento, non può mai procedere d'ufficio, ma deve ricevere dalla parte interessata l'esposizione dei fatti di *cyberbullismo* dei quali il minore sia vittima, con una pur minima documentazione degli stessi e un'esplicita richiesta di ammonimento. Non è ammesso un "ammonimento d'iniziativa" dell'Autorità di pubblica sicurezza, su segnalazione di terzi, come previsto, invece, dall'art. 3 del D.L. n. 93/2013 per i casi di ammonimento per violenze domestiche.

[206] Resta, comunque, un'ulteriore perplessità sulla formulazione della norma, lì dove essa non prevede che, venendo a conoscenza dell'Autorità un fatto astrattamente configurabile come reato e perseguibile d'ufficio, l'Autorità stessa possa astenersi dal farne denunzia all'Autorità Giudiziaria, che è obbligatoria ai sensi dell'articolo 331 del c.p.p. Normalmente, poi, a curare l'istruttoria del procedimento finalizzato all'ammonimento e a compiere i connessi accertamenti sono appartenenti alle forze di polizia che rivestono anche la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e che, dunque, ai sensi dell'articolo 347 c.p.p., sono tenuti a riferire la notizia di reato senza ritardo al Pubblico Ministero. Cfr. G. ALIQUÒ, *L'ammonimento per atti di cyberbullismo*, cit., p. 2.

compito che si discosta dalla tradizionale funzione repressiva della polizia di sicurezza per avvicinarsi a un modello di prevenzione sociale. L'effettiva attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 31, co. 2, Cost. richiede, però, che il sistema di prevenzione si sviluppi attraverso un approccio integrato, lavorando in rete con i diversi attori istituzionali e con il terzo settore. In questa prospettiva, il ruolo del Questore deve essere ripensato non solo come garante della sicurezza pubblica, ma anche come promotore di percorsi educativi e di recupero, affinché il valore del *favor minoris* trovi una concreta applicazione nella tutela dell'adolescente come "cittadino in formazione"[207].

Ad ogni modo, l'ammonimento per cyberbullismo evidenzia come l'iniziale approccio seguito dal legislatore nell'ambito della prevenzione atipica per minori fosse volto a coniugare prevenzione e recupero, cercando di evitare che la devianza minorile sfoci immediatamente in un percorso repressivo. Purtroppo, la successiva evoluzione normativa ha preso un'altra direzione, registrando un progressivo irrigidimento degli strumenti preventivi applicabili ai minori, con una tendenza sempre più evidente ad assimilare la disciplina minorile a quella degli adulti[208].

Uno degli esempi più emblematici di questa tendenza è il D.A.Spo. Urbano, progressivamente esteso fino a includere i minori[209]. Inizialmente il coinvolgimento dei minorenni si limitava al divieto di accesso aggravato (art. 10 co. 3) che, in effetti, conteneva un esplicito riferimento ai soggetti minori di età. Tuttavia, con il Decreto Caivano[210] il legislatore ha rafforzato e generalizzato questa misura, prevedendo la possibilità di applicare tutte le misure di prevenzione riconducibili al D.A.Spo. Urbano anche ai minori

---

[207] *Ibidem*.

[208] Questa doppia traiettoria normativa pone interrogativi di fondo sulla coerenza dell'attuale sistema di prevenzione minorile: da un lato, strumenti ispirati alla logica della prevenzione positiva e della responsabilizzazione; dall'altro, misure che si avvicinano sempre più a forme di contenimento e allontanamento, riducendo lo spazio per interventi realmente rieducativi.

[209] In questo contesto, la Corte Costituzionale ha ammesso l'applicabilità del D.A.Spo. nei confronti del minore. Tuttavia, nonostante tale pronuncia, sono emerse anche posizioni contrarie all'estensione delle misure atipiche ai minori. In particolare, si è sostenuto che tali misure dovrebbero essere escluse per i minori di quattordici anni, in quanto, essendo considerati per presunzione assoluta non imputabili (art. 97 c.p.) e incapaci di intendere e di volere (art. 85 c.p.), non possono essere destinatari di tali provvedimenti. Successivamente, in materia di D.A.Spo., è intervenuto direttamente il legislatore del 2007: così, per espressa previsione di legge il divieto previsto dal comma 1 può essere applicato anche nei confronti dei soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, con la condizione che il provvedimento sia notificato a coloro che esercitano la potestà genitoriale. Sulla questione P.V. MOLINARI, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. Pen.*, 1996, p. 2857. La posizione è ripresa da C. FORTE, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.SPO. Urbano"*, in in *Dir. Pen. Cont.*, 2017, pp. 202-203.

[210] Con il Decreto Caivano, che riscrive il comma 4 dell'art. 10, si prevede espressamente che l'ordine di allontanamento (art. 9, comma 1) e il divieto di accesso (art. 10, commi 2 e 3) possano essere disposti anche nei confronti del minore che abbia compiuto il quattordicesimo anno di età.

ultraquattordicenni. In questo modo, è introdotto, anche in ambito minorile, il divieto di accesso a determinate aree urbane per coloro che siano coinvolti in episodi di devianza o microcriminalità. Si tratta di un'estensione rilevante, che mira a escludere i minori da spazi ritenuti critici per la sicurezza pubblica, con la finalità di prevenire il radicamento di comportamenti devianti. Per questo si è affermato che la novella avrebbe plasmato una sorta di inedito "D.A.Spo Urbano minorile"[211].

In concreto, il provvedimento viene notificato non solo al minore ma anche agli esercenti la responsabilità genitoriale, oltre ad essere comunicato al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni competente per il luogo di residenza del minore. In quest'ottica, le modifiche normative introdotte dal Decreto Caivano hanno suscitato non poche perplessità, specie la riscrittura del co. 4 dell'art. 10 del D.L. 14/2017 che ha eliminato la procedura di convalida da parte dell'autorità giudiziaria[212], rendendo questa misura un provvedimento amministrativo puro, privo di un immediato controllo giurisdizionale. Ciò comporta che, nonostante l'ampliamento dello spettro applicativo ai minori, non sono più previste garanzie procedurali che possano bilanciare la restrizione imposta alla libertà di circolazione.

Anche dal punto di vista sostanziale, peraltro, l'estensione presta il fianco ad alcune censure. L'ordine di allontanamento di cui all'art. 10, infatti, pur essendo una misura "amministrativa" autonoma, si fonda sul medesimo presupposto applicativo dell'illecito amministrativo[213]. Cosicché, anche per i minori si ripropone il medesimo dubbio posto per la corrispondente strumento previsto "per gli adulti": può una misura di prevenzione che incide su un diritto fondamentale – qual è la libertà di circolazione – essere orientata alla prevenzione di meri illeciti amministrativi[214]?

---

[211] G. MARTIELLO, *Gli interventi del c.d. «Decreto-Caivano»*, cit., p. 5, evidenzia come il legislatore abbia guardato alla delinquenza minorile come ad un problema di "sicurezza urbana", a cui si è inteso offrire una soluzione di carattere preventivo.

[212] L'art. 10, al comma 4, prima della sostituzione, mediante il richiamo all'art. 6, L. n. 401 del 1989, prevedeva che il provvedimento amministrativo fosse comunicato al Procuratore della Repubblica territorialmente competente, il quale, ravvisandone i presupposti, entro quarantotto ore dalla notifica, ne chiedeva la convalida al giudice per le indagini preliminari.

[213] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 102.

[214] «*L'intento perseguito dal Legislatore sembra essere il rafforzamento dell'efficacia delle sanzioni amministrative previste per comportamenti ritenuti lesivi del decoro urbano –e pertanto della sicurezza urbana –tramite la predisposizione di questa nuova misura accessoria. L'ordine di allontanamento, infatti, si fonda sullo stesso presupposto dell'illecito amministrativo, ma è disposto con un provvedimento amministrativo giuridicamente indipendente ed autonomo rispetto a quest'ultimo; la natura accessoria–rispetto all'illecito amministrativo –viene confermata anche dall'espressione introduttiva del comma 1 dell'art. 9 "salvo quanto previsto dalla vigente normativa" ed inoltre, da ciò, consegue che l'ordine di allontanamento non può essere emanato senza il preventivo accertamento e la contestazione della violazione dei prescritti divieti di stazionamento e di occupazione degli spazi*», così, F. GATTA, *Ordine di allontanamento e "Daspo" urbano: la disciplina di Minniti e le modifiche di Salvini*, in *Iusinitinere*, 2018, p. 1.

Questo meccanismo appare particolarmente problematico nel caso dei minori, poiché introduce una logica punitiva e preventiva indiscriminata, anziché un intervento mirato alla rieducazione e al recupero[215]. L'ordine di allontanamento, infatti, rischia di tradursi in una sorta di misura precursoria del più stringente divieto di accesso che, in caso di violazione, prevede addirittura la possibilità di arresto del minore. A ciò si aggiunge la ridotta durata della prescrizione del provvedimento[216] che rende dubbia anche la sua efficacia deterrente, aumentando il rischio che il minore si senta etichettato come soggetto pericoloso senza possibilità di reintegrazione.

L'ampliamento delle misure di prevenzione riconducibili al D.A.C.Ur. anche ai minori ha comportato anche l'applicabilità, nei loro confronti, delle disposizioni di cui agli artt. 13 e 13-*bis* del D.L. 14/2017 che, come visto, disciplinano rispettivamente il divieto di accesso "anti spaccio"[217] e quello "anti movida". In questo modo, si replicano anche in ambito minorile i medesimi problemi già riscontrati (e in precedenza evidenziati) per gli adulti, con un impatto ancora più significativo data la maggiore vulnerabilità dei destinatari.

In particolare, il divieto di accesso "anti-spaccio" può essere applicato anche nei confronti di un minorenne che abbia riportato una semplice denuncia per una qualsiasi delle condotte previste dall'art. 73 del D.P.R. 309/90. Ciò significa che un ragazzo potrebbe vedersi interdetto l'accesso a determinati luoghi anche per un episodio di lieve entità, magari commesso all'interno della stessa scuola che frequenta. Il paradosso di tale misura è evidente: si rischia di recidere l'unico legame educativo che potrebbe rappresentare un'opportunità di recupero per il minore[218].

---

[215] In questo modo, si finisce per applicare a chi ha superato i quattordici anni una misura di prevenzione atipica, originariamente concepita come sanzione accessoria per determinate categorie di soggetti "trasgressori". Si sostiene, infatti, che anche per i "nuovi destinatari", l'ordine di allontanamento debba essere preceduto dall'accertamento di una condotta che configuri un illecito amministrativo, con l'effetto di essere "destinata" esclusivamente ai minori appartenenti a tali categorie. Cfr. F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 102.

[216] *Ibidem*.

[217] G. MASTRANGELO, *Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123*, cit., p. 426, evidenzia, rispetto a tale ampliamento, come nulla sia detto circa la comunicazione del provvedimento al Pubblico Ministero minorile. Del resto, secondo l'Autore, la comunicazione appare opportuna anche in questa ipotesi e non sembra impedita dalla lacuna testuale. Difatti, l'amplia previsione dell'articolo 73 dell'ordinamento giudiziario rende lecita la trasmissione del provvedimento amministrativo, anche affinché il Pubblico Ministero possa richiedere provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale o l'apertura di un procedimento ai sensi dell'art. 25 r.d.l. n. 1404 del 1934.

[218] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 104, ricorda come tali divieti fossero già applicabili nei confronti dei minori ultraquattordicenni, ma che le modifiche intervenute, focalizzate proprio sulla prevenzione del fenomeno della criminalità giovanile, rendono ragionevole supporre un incremento nel ricorso a tale misura per i minorenni.

In maniera analoga, il divieto di accesso "anti-movida", destinato a contrastare fenomeni di violenza o disturbo della quiete pubblica, può essere applicato anche ai minorenni ultraquattordicenni, estendendo una misura pensata e costruita per gli adulti senza un'adeguata considerazione della specificità dell'età evolutiva. Di fatto i giovani, e in particolare i minorenni, sono tra i principali frequentatori di quella che potremmo definire una *movida senza pensieri*, per tale intendendosi quei contesti di socialità e aggregazione che rappresentano una parte fondamentale della crescita e costruzione identitaria. L'applicazione di divieti di accesso ai loro danni potrebbe tradursi non solo in una misura punitiva sproporzionata, ma anche in un rischio di esclusione sociale, privandoli di spazi di socializzazione fondamentali e, nei casi più critici, favorendo dinamiche di emarginazione e devianza anziché prevenirle. A ciò si aggiungono le tradizionali conseguenze sanzionatorie previste in caso di violazione delle suddette misure di prevenzione, che si ritengono applicabili anche nei confronti dei minori, in conseguenza del rinvio integrale alla disciplina del D.A.C.Ur.

Tra le nuove misure di prevenzione atipiche per i minorenni introdotte con il D.L. n. 123/2023 merita particolare attenzione l'ammonimento. Come si avrà modo di approfondire nel proseguo, trattasi di una misura atipica già in precedenza sperimentata dal legislatore per contrastare fenomeni specifici, spesso aventi carattere emergenziale e mediaticamente influenzato. Strumenti analoghi, invero, erano già stati adottati per il contrasto a reati come lo *stalking* (art. 8 D.L. 11/2009) o la violenza domestica (art. 3 D.L. 14/2017), con l'obiettivo di prevenire l'aggravarsi di condotte ritenute pericolose senza la necessità di un intervento penale immediato.

L'ammonimento introdotto con il Decreto Caivano si inserisce in questa logica, ricalcandone gli schemi fondamentali, ma con caratteristiche peculiari legate alla minore età dei destinatari. La misura, infatti, si applica a due categorie di soggetti: a) i minori che abbiano compiuto i quattordici anni «*fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612 e 635 del codice penale*», commessi nei confronti di altro minorenne; b) per i minori di età compresa fra i dodici e i quattordici

anni[219] che abbiano commesso un delitto «*punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni*»[220].

La procedura per l'applicazione è comune ad entrambe le ipotesi: il Questore convoca il minore – insieme ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale – e il provvedimento amministrativo è comunicato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. Il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria, però, non si sostanzia in un controllo preventivo vero e proprio, mancando qualsiasi forma di convalida[221]. In più, inutilmente gravosa è la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del «*soggetto tenuto alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi*», per un importo ricompreso tra 200 a 1.000 euro[222].

Andando più in profondità, si può osservare come la misura in esame, pur modellandosi sulla falsariga dell'avviso orale, resta una misura di prevenzione atipica. Ciò implica che, per mantenerne la distinzione rispetto a quelle tipiche, dovrebbe fondarsi su di una pericolosità specifica, diversa dalle categorie di pericolosità generica elencate nell'art. 1 del Codice Antimafia. La misura in esame, di fatto, dovrebbe servire per *prevenire* il degenerare di una condotta verso una direzione criminosa ben precisa che, però, pare molto sfuggente[223].

Nel contesto minorile, il riferimento a fattispecie ampie, sia in quanto a genesi che a contesti, come percosse, lesioni personali o minacce isolate potrebbero non avere quel valore prognostico che dovrebbe caratterizzare le misure di prevenzione atipiche in quanto ancorate a pericolosità specifiche. Di conseguenza, applicare un ammonimento in

---

[219] La prima fattispecie, pertanto, trova applicazione soltanto laddove la persona offesa sia minorenne, mentre nei casi di cui alla lettera b) la persona offesa può essere, indifferentemente, maggiorenne o minorenne.

[220] Il limite di pena, in questo caso, va individuato in base alla cornice edittale poiché, trattandosi di misure di prevenzione, non è applicabile né la diminuente della minore età prevista dall'art. 98 c.p., né l'art. 19, d.P.R. n. 448 del 1988.

[221] In ogni caso, gli effetti del provvedimento cessano «*comunque al compimento della maggiore età*».

[222] Salvo che l'interessato non provi di non aver potuto impedire il fatto. G. MASTRANGELO, *Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123*, cit., p. 428, nota 25, evidenzia come l'ampia dizione del testo, con il riferimento a chi sia tenuto alla sorveglianza del minore, e l'art. 2048 c.c., permettono di ritenere passibili di tale sanzione anche soggetti che, pur non esercitando la responsabilità genitoriale, siano collocatari o affidatari del minore, quali le comunità.

[223] Soprattutto facendo un parallelo con l'ammonimento anti-*stalking*, al quale l'art. 5 fa rinvio. In questo caso, secondo la giurisprudenza amministrativa, il presupposto per l'applicazione di tale misura è rappresentato dalle stesse condotte che configurano il reato di *stalking* (art. 612-*bis* c.p.) ossia, fino a che non sia proposta querela per il reato, «*le condotte reiterate, minacce o molestie atte a cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura, ovvero tali da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona legata da relazione affettiva ovvero da costringere ad alterare le proprie abitudini di vita*».

tali circostanze potrebbe risultare eccessivo, se non addirittura sproporzionato, rispetto alla funzione preventiva della misura.

Un ulteriore elemento di difficoltà deriva dal contesto di vita dei minorenni, caratterizzato da interazioni sociali più ristrette e meno strutturate rispetto a quelle degli adulti. Lo spazio di osservazione della pericolosità specifica di un minore è, invero, più limitato, e la tendenza a considerare un singolo episodio come indice di futura devianza rischia di essere fuorviante. La misura potrebbe tradursi, pertanto, in un automatismo repressivo anziché in un intervento realmente educativo.

In effetti, emerge che un aspetto poco considerato nella disciplina dell'ammonimento minorile è il suo effetto psicologico e sociale. Se per un adulto il contatto con l'autorità di polizia può rappresentare un deterrente rispetto a future condotte devianti[224], per un minore questo intervento potrebbe avere esiti ambivalenti. Da un lato, il provvedimento potrebbe effettivamente fungere da momento di riflessione, soprattutto se accompagnato da un'adeguata azione di supporto educativo e familiare. Dall'altro, però, il rischio è che il minore percepisca l'ammonimento come un'etichetta stigmatizzante, cristallizzando un'identità deviante che potrebbe avere origine nel contesto socio-familiare di vita del soggetto[225]. Un problema, questo, che diviene ancora più stringente per i minori tra i dodici e i quattordici anni che si trovano in una fase evolutiva particolarmente delicata. L'idea di trattarli alla stregua di soggetti adulti già potenzialmente pericolosi rischia di minare il principio cardine della giustizia minorile, che dovrebbe mirare alla rieducazione e al recupero, anziché alla mera deterrenza.

In conclusione, il rafforzamento della prevenzione introdotto con il Decreto Caivano rischia di alimentare un modello securitario sempre più distante dai principi fondanti la giustizia minorile. La tradizionale centralità della rieducazione e del reinserimento sociale[226] viene progressivamente erosa da un approccio incentrato sulla

[224] Sebbene in psicologia non sia un concetto universalmente accettato. Studi psicologici e criminologici evidenziano che, mentre il contatto con l'autorità può avere un effetto dissuasivo in alcune persone, per altri può anche avere l'effetto contrario, aggravando i comportamenti devianti o inducendo reazioni di ribellione. La ricerca suggerisce che il deterrente dipenda da vari fattori, tra cui la personalità del soggetto, contesto socio-culturale, percezione della giustizia e qualità dell'intervento delle forze dell'ordine.

[225] Gli studi della più moderna criminologia e sociologia minorile hanno evidenziato i nessi esistenti tra certe forme di devianza dei fanciulli e determinati contesti familiari o di povertà educativa. Cfr. G. MARTIELLO, *Gli interventi del c.d. «Decreto-Caivano»*, cit., p. 27.

[226] Per uno sguardo ai principi che hanno orientato la giustizia penale minorile S. LARIZZA, *Per un sistema di giustizia penale a misura di minore*, in A. MANGIONE, A. PULVIRENTI (a cura di), *La giustizia penale minorile: formazione, devianza, diritto e processo*, Milano, p. 148.

prevenzione amministrativa, che non offre strumenti di recupero ma si limita a neutralizzare il rischio attraverso il controllo e la sorveglianza[227].

In quest'ottica, una delle principali criticità rilevate risiede nella definizione stessa di pericolosità attribuita ai minori. L'estensione delle misure di prevenzione a questa fascia di età, unita alle disposizioni in materia di sicurezza urbana, delineano la figura inedita del "minore pericoloso", evocando modelli di giustizia preventiva che appaiono in contrasto con la specializzazione della giustizia minorile prevista dall'art. 31 co. 2 della Costituzione[228]. L'affidamento di poteri così incisivi al Questore, senza il coinvolgimento di figure specializzate come assistenti sociali e psicologi[229], pone interrogativi sull'efficacia e sulla legittimità di questi interventi, che rischiano di essere puramente repressivi, privi non sono di un reale percorso educativo ma anche di efficacia.

Inoltre, il carattere spesso occasionale e contingente delle condotte giovanili dovrebbe imporre una maggiore flessibilità e un costante riesame delle misure applicate[230], evitando che la prevenzione diventi un marchio indelebile. In più, la previsione di una sanzione pecuniaria per i genitori introduce un elemento sanzionatorio indiretto, colpendo in modo diseguale le famiglie senza garantire un'effettiva responsabilizzazione del minore. In questo modo, si rischia di cristallizzare percorsi di esclusione e marginalizzazione, anziché favorire opportunità di crescita e cambiamento.

Eppure, com'è stato osservato, proprio nel Decreto Caivano emergono spunti positivi che avrebbero dovuto essere valorizzati anche nell'ambito della prevenzione[231]: il potenziamento dell'offerta educativa, il contrasto alla dispersione scolastica, il rafforzamento delle competenze degli studenti e la promozione di modalità scolastiche più flessibili. Se, dunque, la vera battaglia contro la criminalità giovanile si combatte sui banchi di scuola e presso i servizi sociali, la prevenzione non può esaurirsi in strumenti di controllo, ma deve tradursi in un investimento concreto sulla crescita e sulla formazione dei giovanissimi. Solo così sarà possibile costruire un sistema di giustizia minorile capace di prevenire senza stigmatizzare, correggere senza escludere, proteggere senza reprimere.

---

[227] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 426.

[228] Già rilevato da E. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un "calcio" ai teppisti e due ai principi dello stato di diritto*, in *Cass. Pen.*, 2005, p. 1467.

[229] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 110.

[230] G. MASTRANGELO, *Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123*, cit., p. 433.

[231] F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano"*, cit., p. 112.

6. *Il D.A.Spo. contro tifosi pericolosi e violenti.*

La crescente rilevanza delle competizioni sportive nella società contemporanea, sia dal punto di vista economico che sociale, unita alle maggiori esigenze di prevenzione legate allo svolgimento degli eventi agonistici, ha spinto il legislatore a introdurre specifiche misure preventive volte a contrastare la pericolosità di soggetti che, in occasione di manifestazioni sportive, potrebbero compiere atti illeciti o adottare comportamenti idonei a compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica[232]. Il fenomeno del tifo organizzato violento, infatti, ha assunto negli anni caratteristiche sempre più complesse, spingendo il legislatore (non solo nazionale[233]) ad individuare strumenti normativi idonei a prevenire e reprimere i comportamenti pericolosi per la sicurezza pubblica.

Il principale strumento giuridico utilizzato a tale scopo è il Divieto di Accesso alle manifestazioni Sportive (D.A.Spo.)[234], introdotto con la legge 13 dicembre 1989, n. 401 e successivamente modificato da una serie di interventi legislativi[235] volti a rafforzarne l'efficacia[236]. Il D.A.Spo. si configura come una misura di prevenzione che consente al Questore[237] di vietare a determinati soggetti la partecipazione agli eventi sportivi per un periodo di tempo che può variare da un minimo di un anno a un massimo di dieci anni, a seconda della gravità della condotta contestata e della pericolosità del destinatario. Le varie modifiche che hanno riguardato l'istituto, invero, hanno portato alla creazione di quello

---

[232] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 360.

[233] Questa normativa è stata la risposta del legislatore italiano ai gravi episodi di violenza verificatisi negli stadi durante gli anni '80, periodo in cui il fenomeno degli *hooligans*, già esploso in Inghilterra, iniziava a manifestarsi anche in Italia. Per un *excursus* F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 360 ss.

[234] Attraverso cui il legislatore ha recepito la prassi giurisprudenziale volta ad estendere la prescrizione della sorveglianza speciale di non partecipare a pubbliche riunioni anche a tale ambito, inibendo la partecipazione, quale spettatore, ad una partita di calcio allo stadio. Cfr. Cass. Pen., sez. I, 8 luglio 2003, n. 28964.

[235] Una seria di modifiche che secondo L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 203, hanno avuto carattere intermittente e non sempre armonico: «*a ben vedere, la disciplina che governa questa materia rappresenta, più che in altri casi, il riflesso di prese di posizione in sede politica, conseguente a sollecitazioni provenienti da fatti di cronaca, cosa che non ha sempre condotto ai risolutivi risultati desiderati*».

[236] In generale, su tale misura di prevenzione si veda A. BONOMI, G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 2015; M.F. CORTESI, *Le norme contro la violenza negli stadi: tra misure di prevenzione e processo penale*, Cagliari, 2005; C. FORTE, *Le misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Torino, 2014.

[237] Di natura "amministrativa", a differenza della sorveglianza speciale che è applicata dall'autorità giudiziaria. Cfr. C. VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento e sospensione condizionale della pena*, in *Foro it.*, 1992, p. 214.

che è stato definito[238] un vero e proprio "sottosistema" delle misure di prevenzione nell'ambito sportivo che avrebbero, comunque, carattere atipico.

Dal punto di vista contenutistico sono previste due tipologie di misure: 1) il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive nonché a quelli interessati dalla sosta, transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni stesse; 2) l'obbligo di comparire personalmente.

La prima misura si sostanzia in un provvedimento di natura amministrativa[239] – disposto dal Questore – che impone al soggetto destinatario il divieto di accedere ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate nonché a quelli interessati dalla sosta, transito o trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime. Il provvedimento ha una durata non inferiore a un anno e non superiore a cinque anni.

Data la sua funzione preventiva l'applicazione del D.A.Spo. non è subordinata alla raccolta di prove certe e inconfutabili[240], come avverrebbe in un procedimento di natura dichiaratamente sanzionatoria, bensì si fonda sulla presenza di elementi presuntivi. In ogni caso, la misura viene adottata nell'immediatezza dei fatti e a prescindere da un eventuale (e successivo) accertamento giudiziale della penale responsabilità del soggetto. Sotto questo profilo, la giurisprudenza di legittimità ha ribadito, anche recentemente[241], l'assoluta estraneità tra i due procedimenti: il proscioglimento dai fatti-reato che hanno determinato l'applicazione del D.A.Spo. non determina l'automatica decadenza del provvedimento poiché lo stesso non è basato sull'accertamento giudiziale dei fatti presupposto e può essere revocato[242] o modificato al mutare delle condizioni che ne hanno giustificato l'emissione.

Peraltro, trattandosi di misura esclusivamente amministrativa non è prevista alcuna forma di convalida da parte del giudice. Sicché, contro il provvedimento

---

[238] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 362. Nello stesso senso P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza*, Milano, 2005, p. 789; G.P. DE MURO, *Una particolare misura neutralizzatrice: il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni agonistiche*, in *Riv. Pen.*, 1993, p. 679.

[239] Sulla natura amministrativa della misura Cass. Pen, Sez. Un., 29 novembre 2005, n. 4441.

[240] E. VIRARDI, *Le misure di prevenzione atipiche*, cit., p. 2 ss.

[241] Cass. Pen., sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 9006.

[242] Nello stesso senso T.A.R. Pescara, Sez. I, 15 ottobre 2018, nonché Cons. Stato, Sez. III, 7 maggio 2019, n. 2916.

applicativo saranno esperibili le sole tutele ordinariamente esercitabili innanzi al giudice amministrativo[243].

In ogni caso, ricorre uno specifico obbligo di indicazione dei luoghi "inibiti", soprattutto con riferimento a quelli «*interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime*». La formulazione legislativa, in effetti, risulta molto generica, col rischio di consentire all'Autorità la scelta, prima di ogni gara, di percorsi o luoghi di sosta alternativi o sostitutivi rispetto a quelli consueti[244]. La specificazione, pertanto, dovrebbe consentire di evitare interpretazioni estensive del divieto[245], con soluzioni poco ragionevoli ed eccessivamente rigide.

A rafforzamento del D.A.Spo. il legislatore ha introdotto, con il D.L. 22 dicembre 1994, n. 717, convertito nella L. n. 45/1995, la seconda misura consistente nella possibilità, per l'autorità competente, di prescrivere al soggetto destinatario del divieto l'obbligo di presentarsi personalmente[246] – una o più volte al giorno negli orari indicati – presso un ufficio o comando di polizia territorialmente competente in base alla residenza dell'obbligato o in quello specificatamente indicato in concomitanza con lo svolgimento delle manifestazioni sportive vietate[247]. Di fatto, durata[248] e modalità di presentazione[249] variano a seconda di quanto previsto dal provvedimento che dovrà dare adeguata motivazione in ordine alla pericolosità del sottoposto[250], orientandosi nel rispetto dei canoni di necessarietà ed adeguatezza. La *ratio* dovrebbe coincidere con l'obiettivo di

[243] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 373.

[244] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 390.

[245] *Ibidem*.

[246] Cass. Pen., sez. VI, 9 maggio 2023, n. 25379, ha chiarito che l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria *ex* art. 282 c.p.p. può concorrere con l'obbligo di firma derivante dal D.A.Spo., in quanto si tratta di misure autonome, ciascuna con finalità proprie: l'obbligo *ex* art. 282 c.p.p. è finalizzato a prevenire la reiterazione di condotte di reato; mentre l'obbligo connesso al D.A.Spo. mira a evitare la presenza del soggetto nei luoghi delle manifestazioni sportive.

[247] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 388, evidenzia che l'obbligo è applicabile a tutti gli incontri individuabili con certezza ed in concreto dal destinatario del provvedimento in relazione alla loro anticipata organizzazione. Sicché, come affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. Pen, sez. III, 9 giugno 2014, n. 23958) restano escluse soltanto le gare decise in rapporto ad esigenze peculiari del momento e senza preventiva programmazione.

[248] Secondo una risalente pronuncia, però, la mancata indicazione, nel provvedimento, della durata del divieto determina la nullità insanabile dell'atto. Per un'analisi più approfondita in merito alle questioni sottese alla durata si veda F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., pp. 421-423.

[249] Che può avvenire nel corso della medesima giornata in cui si terrà la manifestazione sportiva oggetto del divieto di accesso, così come può riguardare competizioni disputate fuori casa e all'estero ovvero partite "amichevoli". Cfr. Cass. Pen., sez. III, 14 febbraio 2023, n. 12356.

[250] Cass. Pen., Sez. III, 14 febbraio 2023, n. 12357.

evitare la consumazione di reati posti a tutela dell'ordine pubblico in occasione di eventi sportivi, da parte di soggetti ritenuti socialmente pericolosi[251].

Proporzionalità, necessità e adeguatezza[252] dovrebbero sorreggere, in particolare, l'eventuale applicazione della c.d. doppia firma, prescrizione aggiuntiva che impone al destinatario di presentarsi più volte nel corso di una stessa giornata. La misura, infatti, può risultare inutilmente vessatoria[253] se non adeguata giustificata sotto il profilo della necessarietà, specie laddove sarebbe comunque pressoché impossibile l'inosservanza del divieto[254].

Peraltro, trattandosi di una misura che incide direttamente sulla libertà personale[255], costituzionalmente garantita dall'art. 13 Cost., la sua applicazione dovrebbe essere subordinata al rispetto di una serie di garanzie: 1) provvisorietà della misura; 2) necessità ed urgenza per giustificare il sacrificio della libertà personale; 3) comunicazione all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore affinché provveda alla convalida entro le quarantotto ore successive[256]; 4) possibilità di ricorso per Cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., a tutela del soggetto destinatario.

In effetti, l'art. 6 codifica soltanto in parte tali principi, non menzionando espressamente quei casi di necessità e urgenza che dovrebbero consentire la limitazione alla libertà personale e la cui valutazione, ciononostante, è demandata al Questore. A tal proposito, la Corte Costituzionale[257] ha precisato che, trattandosi di una misura

---

[251] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 388.

[252] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 423.

[253] A. MACCHIA, *Tifosi violenti, il divieto di stadio va motivato. Restano i dubbi di legittimità costituzionale*, in *Dir. e giust.*, 2004, pp. 32-33.

[254] Il riferimento è ai casi delle trasferte in cui non sia possibile per l'interessato raggiungere il luogo dell'incontro in tempi ravvicinati, a causa della distanza del luogo di competizione da quello di presentazione.

[255] Come affermato, già da tempo, dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 193/1996. Sul tema A. PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con "forme semplificate",* in *Giur. Cost.*, 1997, p. 1582. La Corte, peraltro, ha rimarcato la differenza sostanziale fra le misure del primo e del secondo comma: il divieto di accesso attiene alla libertà di circolazione, mentre l'obbligo di presentazione afferisce più direttamente alla libertà personale. Inoltre, Cass. Pen., sez. III, 11 maggio 2016, n. 19806, ha affermato che l'obbligo di firma rappresenta una misura limitativa della libertà personale e deve, quindi, essere soggetta alle garanzie dell'art. 13 Cost., compresa l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

[256] Cass. Pen., sez. III, 23 giugno 2020, n. 19057 che, sull'annullamento della convalida dell'obbligo *ex* art. 6 co. 2 L. 401/1989 e richiamando Cass. Pen., sez. III, 27 gennaio 2016, n. 6440, afferma la violazione dell'art. 178 co. 1 lett. c) c.p.p. che prescrive la nullità degli atti adottati in violazione delle disposizioni concernenti l'intervento, l'assistenza e la rappresentanza dell'imputato, ove nel caso di specie la convalida era intervenuta prima delle prescritte 48 ore.

[257] Corte Cost., sent. n. 512 del 2002. Nell'occasione, la Corte ha ritenuto che il mancato riferimento da parte del Legislatore, non costituisca motivo di censura, avendo il disposto di cui all'art. 13 Cost. natura precettiva. Dubbi, tuttavia, permangono sull'individuazione dei caratteri di necessità ed urgenza, posto che tale misura sarà adottata al verificarsi della condotta violenta.

facoltativa, l'autorità competente è obbligata a effettuare una valutazione specifica, la cui motivazione deve essere dettagliata in relazione alla pericolosità del soggetto e alla necessità del provvedimento. Il presupposto della eccezionale necessità ed urgenza, infatti, è un limite pienamente vigente nell'ordinamento giuridico costituendo, al contempo, presupposto dell'azione amministrativa e criterio del giudizio di convalida[258]. Come precisato successivamente dalla Corte di Cassazione [259] necessità ed urgenza costituiscono requisiti di legittimità dell'atto che devono riguardare non i singoli episodi che hanno determinato l'adozione della misura ma l'attualità o prossimità temporale di competizioni sportive.

La dottrina[260], dal canto suo, ha precisato i due requisiti. La necessità consisterebbe nell'esigenza di provvedere con immediatezza e di assicurare l'osservanza del divieto di accesso[261]. In altri termini, la necessità di provvedere risponde al bisogno di assicurare l'osservanza del D.A.Spo. allorquando si presuma che non verrebbe spontaneamente rispettato. L'urgenza, invece, è eventuale: dovrebbe raccogliere quelle ragioni che rendano inderogabile eseguire il provvedimento prima della convalida del giudice guardando, dunque, a quelle manifestazioni sportive che si collochino in tale arco temporale.

Per questo, la giurisprudenza ha precisato che la motivazione sull'urgenza si impone soltanto nelle ipotesi in cui il provvedimento abbia avuto esecuzione prima dell'intervento del giudice in relazione a competizioni tenutesi fra la notificazione del provvedimento e la convalida[262].

Il controllo da parte dell'autorità giudiziaria passa, invece, per due canali. Anzitutto, un primo filtro è effettuato dal Pubblico Ministero [263] cui dev'essere immediatamente comunicata la prescrizione dell'obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia. Questi, se dovesse ritenere sussistenti i presupposti per l'applicabilità della misura, ne chiederà la convalida entro 48 ore al giudice per le indagini preliminari, che rappresenta il secondo "filtro". La procedura[264] di convalida, ad ogni modo, si caratterizza

---

[258] Cfr. Corte Cost., sent. n. 64 del 1977.

[259] Cass. Pen., sez. III, 6 giugno 2016, n. 23305.

[260] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 418.

[261] In questo caso, peraltro, il giudice della convalida dovrebbe controllare anche la necessità di applicare tali prescrizioni valutando le ragioni per cui il Questore ritiene il solo divieto di accesso insufficiente.

[262] Cass. Pen., sez. III, 9 maggio 2007, n. 33861.

[263] Procuratore della Repubblica presso il Tribunale (o presso il Tribunale dei minorenni) competenti con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio della questura.

[264] Per un'analisi del procedimento F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., pp. 404 ss.

per la sua celerità, concludendosi con un provvedimento adottato sulla base di un contraddittorio eventuale[265] e, comunque, cartolare[266].

Quanto al rapporto fra le due *species*, peraltro, non vi è concordia. Secondo un orientamento abbracciato anche dalla giurisprudenza, le due misure sarebbero fra loro completamente autonome[267]. Di conseguenza, all'imposizione del divieto di accesso non dovrebbe fare necessariamente seguito anche la prescrizione dell'obbligo di presentazione al posto di polizia, la cui applicazione dipenderebbe dalla valutazione in ordine alla minore o maggiore pericolosità sociale del destinatario formulata dal Questore[268]. Questi, in sostanza, è chiamato a stabilire se esistano specifiche circostanze in base alle quali appare assolutamente necessario affiancare al divieto di accesso anche l'obbligo di comparizione[269].

Ad ogni modo, secondo un diverso orientamento sussisterebbe un rapporto di accessorietà fra le due misure, dimodoché l'obbligo di presentarsi vanterebbe, fra i suoi presupposti applicativi, l'emissione del provvedimento che vieta l'accesso alle manifestazioni sportive[270]. Oggi, peraltro, si prevede espressamente un collegamento fra le due previsioni, in senso maggiormente repressivo: nei confronti della persona già destinataria del divieto di cui al primo comma *è sempre disposta* la prescrizione di cui al comma 2 e la durata del nuovo divieto e della prescrizione non può essere inferiore a cinque anni né superiore a dieci anni. Allo stesso modo, la prescrizione dell'obbligo di comparire *è comunque applicata* quando risulta, anche sulla base di documentazione videofotografica o di altri elementi oggettivi, che l'interessato ha violato il divieto di accesso. In pratica, il legislatore ha introdotto una sorta di automatismo sanzionatorio ("è sempre disposta"; "è comunque applicata") che rafforza il carattere afflittivo della misura, ampliandone significativamente la durata e l'ambito applicativo.

L'inasprimento del quadro normativo conferma la tendenza a considerare il destinatario del D.A.Spo. come un soggetto intrinsecamente pericoloso, a prescindere

---

[265] Corte Cost., 16 aprile 1998, n. 114 e Corte Cost., 29 aprile 1998, n. 136 attraverso cui la Corte Costituzionale ha ritenuto adeguate le garanzie difensive apprestate dal suddetto procedimento, considerando che la misura *de qua* apporta una lesione minima del diritto di libertà personale per cui non sarà necessario assicurare le stesse garanzie previste per la convalida del fermo o dell'arresto.

[266] L.M. FLAMINI, *Diritto penale dello sport*, Piacenza, 2020, p. 496.

[267] S. CAMPANELLA, *Commenti articolo per articolo al d.l. 20.08.01, n. 336, conv. con modificazioni in l. 19.10.01, n. 377*, in *Leg. Pen.*, 2002, p. 20.

[268] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 373.

[269] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 389.

[270] L.M. FLAMINI, *Diritto penale dello sport*, cit., p. 414 ss.; E. VIRARDI, *Le misure di prevenzione atipiche*, cit., p. 2 ss.

dalla gravità della condotta specifica. Inoltre, il suddetto automatismo ha portato parte della dottrina[271] a rilevare un contrasto con l'art. 13 co. 3 Cost., così come interpretato dalla Corte Costituzionale, nella misura in cui il requisito della necessità ed urgenza è ritenuto *in re ipsa*.

A queste due forme del D.A.Spo si aggiunge quella c.d. "aggravata": l'art. 8-*ter* prevede che con il divieto di cui al comma 1 il questore può imporre ai soggetti che risultano definitivamente condannati per delitti non colposi anche i divieti di cui all'articolo 3, co. 4, cod. antimafia[272]. Pertanto, questa forma aggravata introduce una misura preventiva più severa, estendendo la portata dei divieti già previsti dal Codice Antimafia per i "pregiudicati", rafforzando il sistema di prevenzione nei confronti di soggetti ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico.

Occorre, poi, considerare che, come per le misure tipiche, anche la violazione del D.A.Spo. può avere delle conseguenze particolarmente gravi per chi ne sia destinatario, acuite dalle varie riforme succedutesi negli anni. Infatti, il contravventore delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è punito oggi con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 10.000 euro a 40.000 euro[273]. La fattispecie delittuosa[274] così delineata rientra tra i reati di pericolo il cui disvalore è costituito dall'inottemperanza, volontaria e consapevole, delle prescrizioni impartite dall'autorità competente, prescindendo dalle motivazioni che hanno indotto il soggetto ad infrangere il divieto[275]. Peraltro, la Corte di

---

[271] A. BONOMI, G. PAVICH, *DASPO e problemi*, cit., p. 31; A. ROIATI, *Obbligo di comparizione presso la questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13 Cost., commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 24 dicembre 2002*, in *Riv. Pen.*, 2003, p. 482.

[272] Trattasi, in particolare, del divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.

[273] Così come modificato dall'art. 2 co. 1, lett. c), D.L. 8/2007 convertito con modificazioni dalla L. 41/2007.

[274] In tema di violazione del D.A.Spo. giudiziario si veda Cass. Pen., sez. III, 11 aprile 2022, n. 13675 in cui la Corte ha confermato la condanna dell'imputato *ex* art. 6 co. 6 L. 401/1989, applicando di fatto la fattispecie prevista per la violazione del divieto questorile.

[275] Fatta salva la ricorrenza di ipotesi autonomamente scriminanti. Cfr. L.M. FLAMINI, *Diritto penale dello sport*, cit., p. 566, che approfondisce il caso deciso da Cass. Pen., sez. III, 4 marzo 2014, n. 11566, in cui il reato era stato ritenuto ravvisabile.

Cassazione ha chiarito che, la norma in esame, delinea due distinte ipotesi di reato[276]: la violazione del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono determinate competizioni sportive costituisce un reato autonomo rispetto all'inottemperanza all'obbligo di presentarsi personalmente presso l'ufficio di polizia competente durante lo svolgimento delle gare suddette. Tale distinzione si fonderebbe, secondo la Corte, sulla radicale diversità delle condotte che caratterizzano le due fattispecie[277], le quali rispondono a differenti esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Infine, nel caso di violazione dei divieti imposti con il c.d. D.A.Spo. aggravato si applicano le disposizioni dell'articolo 76, co. 2, cod. antimafia, sicché il soggetto potrà essere punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164.

Quanto ai presupposti di applicazione delle anzidette misure, gli stessi possono essere distinti in oggettivi e soggettivi. Tra quelli oggettivi viene in gioco, anzitutto, il concetto di *manifestazioni sportive*, la cui definizione è contenuta[278] nell'art. 2-*bis* della L. n. 377/2001, legge di interpretazione autentica. Il provvedimento applicativo della misura, ad ogni modo, deve individuare espressamente le manifestazioni sportive interdette, in modo che siano chiaramente determinabili dal destinatario della misura con sufficiente certezza, pur senza arrivare a un'indicazione nominativa[279]. Se così non fosse, invero, il prevenuto sarebbe esposto a divieti indeterminati che potrebbe non rispettare in maniera

[276] Entrambe non si ritengono integrate qualora la manifestazione sportiva non abbia avuto luogo. Sul punto Cass. Pen., sez. III, 8 gennaio 2014, n. 3713 relativa al caso di un soggetto sottoposto ad entrambe le misure, accusato di aver partecipato ad un corteo di tifosi recatisi dallo Stadio Meazza di Milano al fine di manifestare avverso la sospensione della partita Inter-Lazio. Ad ogni modo, si ritiene che solo qualora il provvedimento di differimento della gara sia stato adottato dall'Autorità pubblica prima dell'apertura dell'impianto possa ritenersi che l'obbligo di presentazione venga meno.

[277] Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 19 novembre 2013, n. 47112.

[278] Per manifestazioni sportive ai sensi degli articoli 1 e 2, si intendono le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI). Peraltro, L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 209, evidenziano come restino fuori, ad esempio, le competizioni organizzate dalle scuole, per scopi educativi o per altri motivazioni, i festeggiamenti per la fondazione di una squadra sportiva e, in generale, tutti quegli eventi privi di necessario collegamento immediato tra azione e competizione sportiva. P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 804, ritengono, invece, che la manifestazione sportiva rilevante sia quella che riveste carattere competitivo implicante una contesa agonistica. Opinione, questa, contrastata da altra parte della dottrina come F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 374.

[279] Così L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 209, che evidenziano come ciò sarebbe impossibile data l'evidente difficoltà di conoscere *ex ante* il cospicuo numero di dispute sportive oggetto di organizzazione durante la misura. Sulla certa individuabilità delle manifestazioni sportive sulla base degli elementi identificativi forniti nel provvedimento si veda Cass. Pen., sez. III, 20 novembre 2019, n. 7224. Per un'analisi dei diversi casi affrontati dalla giurisprudenza si rinvia a F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 375.

inconsapevole[280], dovendosi escludere la rilevanza penale dell'eventuale violazione[281]. Del resto, esclusa l'indicazione nominativa delle manifestazioni, è sul piano della determinazione di criteri oggettivi e fruibili che si gioca la partita della prevedibilità.

Ad ogni modo, le condotte che possono dar luogo alla misura di prevenzione in esame sono quelle commesse *a causa di manifestazioni sportive*, rientrandovi non solo quelle tenute direttamente in occasione delle competizioni, bensì anche quelle a queste collegate da un rapporto di diretta e stretta causalità[282]. In questo senso, la giurisprudenza ha ritenuto applicabile il divieto anche nel caso in cui le condotte censurate siano state commesse durante gli allenamenti di una squadra sportiva[283] o di trasferte[284].

Dal punto di vista soggettivo, i destinatari della misura sono, oggi[285], così individuati dall'art. 6:

a) coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza;
b) coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a);
c) coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per alcuno dei reati di cui all'articolo 4, primo e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, all'articolo 2, co. 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, agli articoli 6-*bis*, commi 1 e 2, e 6-*ter* della presente legge, per il reato di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 8

[280] *Ibidem*.
[281] Cass. Pen., sez. III, 22 dicembre 2008, n. 47451.
[282] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 377.
[283] Cass. Pen., sez. III, 18 luglio 2016, n. 30408.
[284] Sul tema O. FORLENZA, *Contro i danni dei teppisti in trasferta il "pressing" delle nuove norme antidisordini*, in *Guida al dir.*, 2001, p. 19 ss.
[285] Per un'analisi delle categorie soggettive esistenti prima del 2019 e delle susseguenti riforme si veda F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 365 ss.

febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, o per alcuno dei delitti contro l'ordine pubblico o dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro secondo, titoli V e VI, capo I, del codice penale o per il delitto di cui all'articolo 588 dello stesso codice, ovvero per alcuno dei delitti di cui all'articolo 380, co. 2, lettere f) e h), del codice di procedura penale, anche se il fatto non è stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive;

d) i soggetti di cui all'articolo 4, co. 1, lettera d), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anche se la condotta non è stata posta in essere in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

Questa ultima previsione non va sottovalutata: la riforma del 2019, infatti, ha consolidato la tendenza del legislatore nazionale a trattare la violenza negli stadi con strumenti tipici della lotta alla criminalità organizzata, enfatizzando il concetto di pericolosità sociale del soggetto destinatario delle misure. In tale contesto, appare doveroso richiamare il parallelismo[286] con la normativa antimafia, in quanto entrambe si basano su un impianto normativo di contrasto che si fonda sulla tipologia d'autore del reato, più che sulla gravità della singola condotta[287]. Il tifo organizzato, in questa prospettiva, viene interpretato secondo una logica nemicale, dove il contrasto al fenomeno avviene attraverso un sacrificio delle libertà personali[288], spesso senza una gradazione proporzionata rispetto alla condotta concretamente realizzata. Basti pensare alle diverse fattispecie di condotta che rientrano nel concetto esteso di "violenza", ulteriori rispetto agli episodi più eclatanti di scontri e aggressioni: il lancio di oggetti in campo, le intimidazioni, l'esposizione di striscioni a sfondo razziale, discriminatorio o minaccioso.

Insomma, tale approccio ha portato a una percezione dell'*ultras* come paradigma di una pericolosità sociale presunta, in quanto astrattamente accertata, che giustifica l'applicazione di misure fortemente limitative della libertà personale anche in assenza di una valutazione fattuale caso per caso. Questa visione, in effetti, sembra rapportare le

[286] Parallelismo che spesso si assottiglia fino ad assistersi ad una vera e propria compenetrazione tra le varie misure, posto che il Giudice della prevenzione, ai sensi dell'art. 8, co. 5, cod. antimafia, può dettare prescrizioni specifiche con una motivazione adeguata che le giustifichi alla luce della pericolosità del soggetto e dei conseguenti pericoli per la società. Sul punto, Cass. Pen., sez. II, 31 marzo 2022, n. 18264.

[287] E. VIRARDI, *Le misure di prevenzione atipiche*, cit., p. 3 ss.

[288] Sul punto F. CURI, *La fretta che l'onestade ad ogni atto dismaga*, cit., p. 2261.

manifestazioni di violenza negli stadi a una specifica patologia sociale, inquadrando il fenomeno in una sorta di degenerazione comportamentale radicata nel tessuto socio-culturale dei gruppi *ultras*[289].

Nemmeno il richiamo alle misure tipiche del Codice Antimafia è, del resto, qualcosa di poco conto: con l'intervento legislativo del 2019, c.d. Decreto[290] Sicurezza-*bis*, è stata espressamente riconosciuta al Questore la facoltà di applicare congiuntamente anche le misure di prevenzione di cui all'art. 3, co. 4, cod. antimafia. Tale possibilità comporta un significativo inasprimento del quadro repressivo, con il rischio di generare un sovraccarico sanzionatorio per il destinatario delle misure, aumentando il peso delle limitazioni alla sua libertà personale. Difatti, sebbene il rinvio sia limitato all'avviso orale si è già visto come anche tale misura abbia degli effetti incisivi sia diretti ma, soprattutto, "di riflesso", potendo portare all'applicazione di misure più gravi, preventive e penali[291]. In sostanza, le limitazioni imposte al destinatario si sommano in modo potenzialmente sproporzionato, attraverso provvedimenti di natura amministrativa non sempre in grado di bilanciare in modo adeguato sicurezza pubblica e garanzie individuali.

A riguardo, occorre dare atto anche del processo inverso: come visto, l'art. 4, lett. i), cod. antimafia ha esteso le misure di prevenzione personali tipiche anche ai soggetti ritenuti "pericolosi sportivi"[292]. Secondo la dottrina, però, l'ampliamento della normativa non avrebbe un impatto significativo, posto che la misura di prevenzione tipica troverebbe applicazione solo in casi residuali rispetto al D.A.Spo. Le condotte rilevanti, come testualmente previsto, devono essere reiterate nel tempo e non avere carattere sporadico, come richiesto, invece, per la misura atipica.

Ad ogni modo, è anche vero che l'estensione in esame consente oggi di applicare la sorveglianza speciale anche ai destinatari di un D.A.Spo., cosa che prima non poteva avvenire[293]. Difatti, fra i possibili destinatari della misura tipica compaiono, oggi, anche coloro che sono ritenuti dediti alla commissione di reati violenti in occasione di eventi

---

[289] Per un'analisi del fenomeno degli *hooligans* si veda J.A. HARRINGTON, *Soccer Hooliganism*, Bristol, 1968.

[290] D.L. 53/2019 convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019, n. 77.

[291] Si veda la parte della sezione precedente dedicata all'avviso orale.

[292] Le due ipotesi previste riguardano: 1) chi è indiziato di agevolare individui che hanno partecipato più volte a episodi di violenza legati a eventi sportivi; 2) chi è dedito a reati che minacciano l'ordine e la sicurezza pubblica o l'incolumità delle persone in tali contesti.

[293] Difatti, la sorveglianza speciale era pensata per colpire gli agevolatori dei tifosi violenti, soggetti che non potevano essere destinatari di un D.A.Spo.

sportivi, categoria di soggetti già contemplata, in realtà, nell'ambito di applicazione del D.A.Spo.

In questi casi, pertanto, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza va normalmente ad aggiungersi ad un D.A.Spo. già in atto o nuovamente imposto, configurandosi come un ulteriore strumento di controllo. La sorveglianza speciale, infatti, è una misura ancora più invasiva che può limitare fortemente la libertà personale. Ciononostante, le due misure non si escludono a vicenda: la giurisprudenza [294] ha confermato che la sorveglianza speciale può affiancare il D.A.Spo., in quanto si tratta di misure differenti che non si sovrappongono. Un'affermazione, questa, che solleva non pochi interrogativi sulle concrete possibilità per il soggetto di sottrarsi al circuito preventivo, rischiando di tradursi in un sistema di misure sempre più restrittivo e difficilmente superabile.

Sempre dal punto di vista soggettivo il D.A.Spo. può essere disposto anche nei confronti di soggetti minorenni, purché abbiano compiuto il quattordicesimo anno d'età. In questo caso, il provvedimento deve essere notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale. Peraltro, facendo il comma 1-*bis* riferimento soltanto al divieto di cui al comma 1 dovrebbe ritenersi applicabile ai minori soltanto quest'ultima, non anche l'obbligo di comparizione. Parte della dottrina, del resto, conclude diversamente[295] per il fatto che, secondo alcuni, le due prescrizioni sarebbero parte di misura unica, configurando l'obbligo di comparire una mera prescrizione eventuale ed aggiuntiva. In effetti, il comma 3 prevede espressamente che tale prescrizione sia immediatamente comunicata Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, se l'interessato è persona minore di età, fugando ogni dubbio quantomeno in merito alla volontà legislativa.

Ad ogni modo, venendo in considerazione un provvedimento di natura amministrativa, troveranno applicazione le regole procedimentali[296] e sostanziali previste dalla L. 241/90 fra cui figura l'obbligo di motivazione. In particolare, dovrà darsi atto dei ritenuti motivi di pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica del destinatario della misura, con riguardo all'accesso alle manifestazioni sportive.

---

[294] Cass. Pen., sez. V, 23 novembre 2018, n. 1308, nonché, in senso conforme, Cass. Pen., sez. I, 23 marzo 2017, n. 23346. Nella giurisprudenza di merito, Corte App. Bari, decr. n. 17/2020.

[295] M.F. CORTESI, *Le norme contro la violenza negli stadi*, cit., p. 118.

[296] Per un approfondimento si rinvia a L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 212, in particolare per quanto riguarda la questione della comunicazione di avvio del procedimento.

Sul Questore, pertanto, pende l'effettuazione di un bilanciamento di interessi tra la tutela dell'ordine pubblico e l'interesse privato del soggetto alla libera circolazione e al libero accesso alle strutture sportive che dovrà essere motivato in modo analitico[297]. Il giudizio di pericolosità, in quest'ottica, dovrebbe fondarsi su due aspetti[298]: da un lato, la pregressa condotta da cui evincere elementi sintomatici di pericolosità; dall'altro, la prognosi relativa alla ragionevole probabilità di reiterazione delle condotte antisociali in ambito sportivo. Com'è stato osservato[299], se non si imponesse una valutazione in ordine alla pericolosità concreta e attuale del soggetto destinatario della misura verrebbe meno quella condizione minima posta a giustificazione delle misure di prevenzione stesse[300]. Vieppiù che, muovendosi nell'alveo della prevenzione atipica, dovrebbe farsi riferimento ad una pericolosità specifica che impone il collegamento fra la condotta pericolosa e la manifestazione sportiva.

Per questo, si ritiene che non sia sufficiente, per l'irrogazione del D.A.Spo., che il Questore accerti la riconducibilità del soggetto nell'alveo delle categorie indicate dal comma 1 dell'art. 6, occorrendo ulteriori elementi[301], la cui individuazione, nel silenzio del legislatore, è rimessa all'interprete. Ciò, secondo una parte della dottrina, renderebbe lo strumento inadeguato a delineare la pericolosità del prevenuto posto che il Questore dispone «*delle scarse notizie ricevute nell'immediatezza della situazione, dello* status *sociale del denunciato e del proprio intuito*»[302].

---

[297] Sulla scia di quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità. Per una ricostruzione di quest'ultima si veda A. MACCHIA, *Nota a SS.UU. 12 novembre 2004, n. 44273*, in *Dir. e Giust.*, 2004, p. 34.

[298] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 212.

[299] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 393; P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 789.

[300] Sebbene in giurisprudenza sia stato sostenuto che l'accertamento della pericolosità sociale del prevenuto sarebbe requisito estraneo ai presupposti dell'atto amministrativo di competenza del questore alla luce della lettera della legge. Cfr. Cass. Pen., sez. I, 6 febbraio 1996. Come chiarito successivamente (Cass. Pen., sez. III, 16 giugno 2008, n. 24388) non sarebbe richiesta la formulazione di un giudizio di intrinseca personalità del soggetto ma soltanto la sua riconducibilità nell'alveo dell'art. 6 co. 1 e, dunque, la presenza di una condanna o denuncia per i reati indicati nella norma.

[301] In tal senso T.A.R. Pescara, sez. I, 15 ottobre 2018, n. 295, laddove si afferma la necessità della motivazione, non essendo sufficiente il semplice richiamo alla denuncia.

[302] E. LO MONTE, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi*, cit., p. 1476.

In questo senso, è stata ampiamente criticata in dottrina l'ipotesi di cui alla lett. a), sostenendo che la presenza di una denuncia[303] non possa assumersi a requisito sufficiente per l'applicazione della misura in assenza di un'indagine sulla personalità dell'indiziato. Anche perché, concludendo diversamente, si correrebbe il rischio di annettere «*ogni altro elemento di pericolosità*»[304]. Allo stesso modo, senza un giudizio di pericolosità, non potrebbe nemmeno ritenersi sufficiente l'intervenuta sentenza di condanna fondata sui medesimi fatti. Difatti, seppur idonea a dimostrare l'effettiva realizzazione di uno dei reati richiamati dalla misura di prevenzione, non necessariamente implica che il soggetto possa essere ritenuto pericoloso per il particolare contesto relativo alle manifestazioni sportive[305].

Del resto, anche la fattispecie di cui alla lett. c), introdotta con l'art. 13 del D.L. 14 giugno 2019, n. 53, non è esente da censure. Attraverso tale intervento, infatti, il divieto è stato esteso anche nei confronti di soggetti che abbiano agito in ambiti non ricollegabili ad eventi sportivi, come le manifestazioni politiche[306].

Trattasi, invero, di un tema alquanto controverso: se, da un lato, è comprensibile l'intento di evitare che soggetti indagati per certe tipologie di reati accedano a manifestazione sportive; dall'altro, l'estensione del D.A.Spo. a condotte non strettamente connesse al contesto sportivo sembra snaturare la finalità originaria della misura, trasformandola in uno strumento di controllo sociale indifferenziato. L'impostazione normativa, infatti, si pone in contrasto con la natura di misura atipica del D.A.Spo. volta, come tale, alla prevenzione specifica finalizzata a contrastare la violenza negli stadi e nei contesti sportivi. La norma, inoltre, stride col principio di presunzione di innocenza, dal momento che il divieto può essere applicato sulla base di meri indizi o singole condotte, senza che vi sia un accertamento definitivo di responsabilità penale. Il rischio è, in sostanza, che da singole condotte venga fatto derivare più di quello che le stesse dicono.

---

303 Per garantire la coerenza del sistema, si adotta un'interpretazione sistematica del termine "denuncia", ponendo l'accento sulla sua finalità, ovvero l'avvio delle indagini. In questa prospettiva, un'adesione rigida al dato letterale del termine – che, ai sensi del codice di procedura penale, corrisponde all'atto con cui pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o privati segnalano notizie di reato al pubblico ministero – implicherebbe l'esclusione della possibilità di applicare un D.A.Spo. nei casi in cui il pubblico ministero venga a conoscenza del reato autonomamente. Sul punto L.M. FLAMINI, *Diritto penale dello sport*, cit., p. 427. In giurisprudenza, T.A.R. Bologna, sez. I, 21 settembre 2019, n. 715.

304 L.M. FLAMINI, *Diritto penale dello sport*, cit., p. 427.

305 T.A.R. Pescara, sez. I, 15 ottobre 2018, n. 295.

306 A precisarlo è la Cassazione che ha confermato la bontà della misura disposta dal Questore e convalidata dal Tribunale nei confronti di un uomo che durante una manifestazione politica si era reso protagonista di intolleranze e violenze. I giudici hanno ricordato che, alla luce delle modifiche apportate alla normativa in materia dalla legge 146/2014, la misura si applica per tutti i fatti che possono porre in pericolo la sicurezza pubblica o creare turbative per l'ordine pubblico. Cfr. Cass. Pen., sez. III, 28/06/2016, n. 41501.

Tale previsione, peraltro, si pone in contrasto con quella stessa giurisprudenza consolidatasi prima della riforma anzidetta. Rispetto alla precedente dizione[307] dell'art. 6 era stato chiarito che tra la condotta sanzionata, costituente il presupposto della misura, e la manifestazione sportiva dovesse esservi una relazione anche nei casi in cui un tale collegamento non trovi diretta espressione nella lettera della legge[308]. Diversamente, si osservava come il sistema rischierebbe di perdere logica e coerenza, aprendo la strada ad ambiti oggettivi e soggetti del tutto estranei alle forme di violenza "antisportiva"[309].

Occorre, infine, dare atto della presenza, nell'ambito della normativa D.A.Spo., di diverse forme di estrinsecazione della misura, aumentate nel corso degli anni. Accanto all'ipotesi classica si riscontrano, infatti, altre tipologie[310], quali ramificazioni caratterizzate da peculiarità proprie. Anzitutto, è previsto il c.d. D.A.Spo. giudiziario[311] che costituisce misura accessoria ad una sentenza di condanna (ed anche di patteggiamento[312]) per reati connessi a manifestazioni sportive. Vale sia per il divieto di accesso alle manifestazioni sportive quanto per l'obbligo di presentazione con l'eventuale aggiunta della pena accessoria dell'effettuazione di attività socialmente utili[313]. La durata è piuttosto incisiva: si va da un minimo di due anni ad un massimo di otto.

In secondo luogo, alcuni autori parlano di D.A.Spo. internazionale[314] allorquando il divieto di assistere alle manifestazioni sportive riguardi quelle che si svolgono all'estero o sia applicato dalle corrispondenti autorità degli Stati dell'Unione Europea per manifestazioni tenutesi in Italia[315].

---

307 F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 381 ss.

308 Tale collegamento sarebbe ineludibile con riferimento al giudizio di pericolosità sociale che compete al giudice della convalida. Cfr. R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 145.

309 F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 382; P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. Pen.*, 1995, p. 2751.

310 P. GRILLO, R. GRILLO, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019, p. 110 ss.

311 Sulla diversa natura tra "Daspo giudiziario" e "Daspo amministrativo" si veda Cass. Pen., sez. III, 11 aprile 2022, n. 13675, ove, tra l'altro, si afferma «*nel c.d. Daspo del Questore, si è al cospetto di un provvedimento amministrativo discrezionale, anche se ancorato a presupposti fattuali e giuridici rispetto ai quali è previsto un controllo giurisdizionale, mentre, nel caso del c.d. "Daspo giudiziario", si è in presenza […], di una misura di prevenzione atipica che scaturisce* ex lege *dalla ritenuta sussistenza del reato*».

312 C. VENTURI, *Sull'applicabilità del divieto di accesso*, cit., p. 214.

313 F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 372.

314 Per una panoramica generale S. CAMPANELLA, D. NOTARO, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (d.l. 17.8.2005 n. 162, conv., con modif., in l. 17.10.2005 n. 210)*, in *Leg. Pen.*, 2006, p. 1.

315 Introdotto con la L. 210/2015.

A tali tipologie si affianca la figura del c.d. D.A.Spo. di gruppo[316], introdotto dall'art. 2 del D.L. 119/2014. L'adozione della misura richiede non soltanto la presenza di un gruppo ma anche l'individuazione di un ruolo attivo da parte di ciascun componente[317]. La giurisprudenza amministrativa[318], infatti, è unanime nel ritenere necessaria la prova della concreta ed effettiva partecipazione dell'interessato agli episodi considerati rilevanti per l'irrogazione della misura, dovendosi il D.A.Spo. di gruppo basarsi «*sulla individuazione della responsabilità personale di ciascuno*». In effetti, la misura in esame ha suscitato le censure della dottrina proprio in ordine al rilevato contrasto con il principio di personalità della responsabilità penale scalfito nell'art. 27 Cost. – ed avallato dalla stessa Corte di Cassazione[319] – ritenuto applicabile in tale ambito extra-penale in quanto misura di gruppo.

Di talché, occorrerà accertare l'effettivo contributo personale dato dal soggetto alla condotta di gruppo posto che «*anche la funzione preventiva personale, per perseguire il proprio scopo deve essere indirizzata avverso il soggetto che ha manifestato comportamenti sintomatici di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblico*»[320].

Date le numerose sfaccettature del D.A.Spo., una questione significativa che ha generato un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale è quella relativa alla sua corretta qualificazione giuridica. La giurisprudenza[321], dopo varie oscillazioni, è ormai unanime nel

---

316 P. GARAFFA, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi, qualche piccolo passo in avanti ed un grosso passo indietro*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 1 ss.

317 L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 213.

318 Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2019, n. 866.

319 Cass. Pen., sez. III, 3 febbraio 2016, n. 22266; Cass. Pen., sez. III, 24 maggio 2018, n. 46981.

320 T.A.R. Pescara, sez. I, 13 novembre 2018, n. 340.

321 Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata sul tema con la sentenza dell'8 novembre 2018, *Serazin c. Croazia*, riconoscendo la natura essenzialmente preventiva di tali misure e negandone qualsiasi carattere sanzionatorio. Sul piano processuale, ciò esclude la violazione del principio del *ne bis in idem*, che, nel caso di specie, era stato invocato dal ricorrente, un tifoso croato. Quest'ultimo era stato sottoposto a processo penale per aver provocato disordini durante una partita di calcio (ricevendo una condanna a 25 giorni di reclusione, con pena sospesa) e, parallelamente, alla pena accessoria prevista dalla sezione 32 della legge croata sulla prevenzione dei disordini negli eventi sportivi, che gli imponeva il divieto di assistere alle partite della sua squadra per un anno, con obbligo di presentarsi presso l'ufficio di polizia. Sul tema A. COSTARINI, *Il Daspo è una "sanzione penale" agli effetti della CEDU? Riflessi in materia di* ne bis in idem *processuale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, p. 1158 ss.; A. GALLUCCIO, *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e conseguentemente la violazione del principio "ne bis in idem" in caso di misura disposta per fatti oggetto di condanna penale*, *Dir. pen. cont.*, 2019.

riconoscere la natura preventiva, personale [322] e atipica [323] di dette misure, seppur presentino peculiarità proprie.

In effetti, la qualificazione come misura di prevenzione del D.A.Spo. è stata avvalorata dalla L. 24 aprile 2003, n. 88 che, come visto, ha introdotto l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria per i destinatari del provvedimento.

Così facendo, il D.A.Spo. si è avvicinato sempre più alle misure di prevenzione tipiche, come la sorveglianza speciale[324]: l'obbligo di comparizione, difatti, implicando un complesso intreccio tra fase amministrativa di competenza del Questore e fase giurisdizionale, è stato definito quale *tertium genus*[325] tra le misure di prevenzione questorili e quelle applicate dall'Autorità giudiziaria. Peraltro, come già evidenziato, buona parte della dottrina[326] e della giurisprudenza[327] ritengono che soltanto il D.A.Spo. con obbligo di comparizione possa essere qualificato come misura di prevenzione atipica, mentre il mero divieto di accesso avrebbe natura prettamente amministrativa.

Ad ogni modo, le affinità tra il D.A.Spo. e le misure di prevenzione previste dal Codice Antimafia [328] evidenziano un aspetto problematico, costituito dalla possibile sovrapposizione tra il D.A.Spo. e le misure di prevenzione tipiche[329]. Tale interferenza del resto, è stata ammessa dalla giurisprudenza, senza considerare le duplicazioni afflittive che possano derivarne. In particolare, si è stabilito[330] che il D.A.Spo. possa coesistere con la misura della sorveglianza speciale, in quanto le misure hanno finalità distinte e non si

---

322 Fra i tanti S. DEL CORSO, *Sub art. 6*, in *Leg. Pen.*, 1990, p. 113; G. VIDIRI, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine*, in *Giust. Pen.*, 1992, p. 214; R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 141.

323 Nei lavori preparatori della L. 401/1989 il D.A.Spo. era inizialmente concepito come misura accessoria alla sorveglianza speciale, inserita nel più ampio sistema delle misure preventive delineato dalla legge n. 1423/1956 (oggi Codice Antimafia). Tuttavia, in sede di approvazione, si è scelto di separare tale misura dal sistema generale della prevenzione, configurandola come autonoma. Essa si fonda sul principio di proporzionalità tra la situazione di pericolo e l'intervento preventivo, il quale trova giustificazione nella capacità stessa della misura di impedire che il pericolo si concretizzi. L'atipicità della misura emerge non solo dalla diversa *sedes materiae*, ma anche dalla specificità dei destinatari e dai criteri adottati per valutarne la pericolosità. Questi ultimi, infatti, pur non essendo abitualmente coinvolti in circuiti criminali, possono comunque costituire una minaccia per l'ordine pubblico in contesti determinati, come quello sportivo. Cfr. G. CAPPELLO, *Divieto di accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un'ipotesi critica*, ne *Il Foro amministrativo T.A.R.*, p. 2388.

324 L.M. FLAMINI, *Diritto penale dello sport*, cit., p. 414 ss.

325 *Ibidem*.

326 F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 373. Per un'analisi della natura atipica della misura P.V. MOLINARI, *La nuova formulazione*, cit., p. 2744.

327 Cass. Pen., sez. I, 7 novembre 2003, n. 42744.

328 Entrambe non richiedono una condanna penale per essere applicate; si basano su una valutazione discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza in merito alla pericolosità del soggetto; possono essere impugnate dinanzi al giudice amministrativo o al Tribunale della libertà.

329 F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 71-72.

330 Cass. Pen., sez. I, 23 marzo 2017, n. 23346; Cass. Pen., sez. V, 23 novembre 2018, n. 1308.

sovrappongono. Nella motivazione della sentenza si sottolinea come il legislatore non abbia previsto alcuna incompatibilità tra il provvedimento adottato dal Questore *ex* L. 401/1989 e le misure di prevenzione tipiche, confermando così un disegno normativo che prevede un progressivo inasprimento delle misure in relazione alla maggiore pericolosità del soggetto.

Il D.A.Spo., pertanto, è stato formalmente concepito come strumento di prevenzione[331]; tuttavia, con il passare del tempo e con l'inasprimento del quadro normativo, ha finito con l'assumere una doppia natura: da un lato, rimane una misura amministrativa adottata dal Questore con finalità preventive; dall'altro, produce effetti assimilabili a una pena accessoria, poiché comporta una forte limitazione della libertà personale e prevede sanzioni penali in caso di violazione. Questa ibridazione tra misure amministrative e misure penali genera ampia incertezze applicative e solleva dubbi sulla legittimità costituzionale del D.A.Spo., in particolare in relazione al principio di riserva di legge.

In effetti, la compatibilità fra il D.A.Spo. e i principi costituzionali è tema ancora ampiamente dibattuto. Uno dei profili di maggiore discussione riguarda l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 143/1996, ha chiarito che tale obbligo costituisce una limitazione della libertà personale, richiedendo, di conseguenza, l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 13 Cost., compresa la riserva di giurisdizione. Tuttavia, anche dopo l'introduzione della convalida da parte del G.I.P. permangono dubbi circa l'adeguatezza delle garanzie previste, specialmente per quanto riguarda il diritto di difesa e il contraddittorio effettivo[332].

Il D.A.Spo. "semplice", invece, non presenterebbe, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, le medesime criticità, essendo qualificabile come mera limitazione della libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e non della libertà personale. Sicché, il divieto di accesso agli impianti sportivi è da considerarsi legittimo se giustificato da esigenze di pubblica sicurezza e fondato su elementi concreti. Cionondimeno, l'estensione progressiva del provvedimento – che oggi può includere il divieto di frequentare mezzi di trasporto, aree urbane circostanti e perfino manifestazioni all'estero – ha sollevato

[331] La sua caratteristica distintiva risiede nel fatto che può essere applicato anche in assenza di una condanna definitiva, basandosi su una valutazione discrezionale della pericolosità sociale del soggetto, analogamente a quanto avviene per le misure di prevenzione del Codice Antimafia.

[332] F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, cit., p. 375 ss.

perplessità[333] in ordine alla proporzionalità della misura che, basata su presupposti non sempre univoci, rischia di oltrepassare i limiti costituzionali posti all'art. 16.

Del resto, anche in punto di efficacia della misura nel ridurre la violenza in ambito sportivo sono state avanzate diverse critiche. Si è osservato[334], infatti, come i dati dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive mostrino risultati poco incoraggianti sul punto, ponendo interrogativi sull'opportunità di un mutamento della strategia di contrasto[335]. Il D.A.Spo., infatti, presenta, quale limite strutturale, l'eccessiva discrezionalità riconosciuta al Questore, che può adottare il provvedimento sulla base di meri indizi e non di prove certe. Di conseguenza, si è osservato[336] che il sistema di prevenzione sportiva risulti eccessivamente sbilanciato verso un approccio polizia-centrico, con un ruolo marginale dei club calcistici nella gestione della sicurezza.

7. *Vecchie e nuove misure di prevenzione di contrasto alla violenza di genere.*

Negli ultimi decenni, il legislatore italiano ha progressivamente ampliato e affinato il sistema delle misure di prevenzione contro la violenza di genere[337], riconoscendo l'urgenza di un intervento normativo volto non solo alla repressione dei reati ma soprattutto alla loro prevenzione. Il fenomeno della violenza di genere, un tempo relegato alla dimensione privata e spesso limitato alla sfera domestica[338], è oggi riconosciuto come un problema strutturale e sistemico, di interesse pubblico e collettivo[339]. Questo mutamento di prospettiva rappresenta un'importante conquista per i movimenti femministi e per la società civile che da anni denunciano l'inadeguatezza delle risposte

[333] A. PACE, *Misure di prevenzione personale*, cit., p. 1582 ss.

[334] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 206.

[335] Sin dalle prime modifiche, l'intento è stato quello di rendere più efficace l'applicazione di queste misure attraverso due strategie principali: da un lato, ampliandone l'ambito di applicazione sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo; dall'altro, inasprendone le conseguenze sul piano giuridico. Questo approccio ha rappresentato il *leitmotiv* dell'intera evoluzione normativa in materia, come dimostrano interventi legislativi quali le modifiche introdotte dal D.L. 20 agosto 2001, n. 336.

[336] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 207.

[337] Sulla complessità della nozione A. LORENZETTI, *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso, Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, 2020, Torino, pp. 33-63.

[338] Tema prima relegato nello spazio del privato. Cfr. S. CAGLIERO, B. BIGLIA, *Critica femminista alle norme italiane sulle violenze di genere*, in *AG – International Journal of Gender Studies*, 2016, pp. 282-304.

[339] G. CREAZZO, *Gender Based Violence: Le violenze maschili contro le donne. Dati nazionali e Internazionali,* Bologna, 2011.

istituzionali a questa piaga sociale e la necessità di affrontare le radici culturali e politiche della violenza[340].

Tuttavia, un tale cambiamento solleva anche interrogativi critici sulla reale portata di queste trasformazioni: ci si chiede, infatti, se l'attenzione normativa verso la violenza di genere sia effettivamente finalizzata a scardinare le dinamiche di potere etero-patriarcali o se, al contrario, rischi di riprodurle e consolidarle sotto nuove forme. Come evidenziato da autorevoli studi in materia, infatti, la «*pluralità di interpretazioni della violenza domestica nei dibattiti politici si riflette sia a livello di attività dei governi, all'ora di adottare misure per farvi fronte, sia nel modo in cui viene definito come problema politico*»[341].

Dal punto di vista normativo, in particolare, il dibattito sulla violenza di genere ha determinato un progressivo slittamento delle politiche criminali da un modello puramente repressivo a uno che privilegia l'anticipazione del rischio[342]. Se, in origine, l'attenzione del legislatore si concentrava prevalentemente sulla punizione del reato già consumato[343], l'evoluzione normativa ha progressivamente portato all'introduzione di strumenti volti a intervenire prima che la violenza si traduca in condotte penalmente rilevanti o in una reiterazione del comportamento lesivo.

In questo contesto, è possibile individuare un vero e proprio "armamentario giuridico" finalizzato alla protezione delle vittime, il quale si compone di misure di natura eterogenea, applicabili in base alla gravità della situazione e al livello di rischio rilevato[344]. La normativa vigente, infatti, non si limita a prevedere strumenti standardizzati, ma

---

[340] M. HTUN, S.L. WELDON, *The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective*, in *American Political Science Review*, 2005, pp. 548-569.

[341] A. KRIZSÁN, *Domestic violence: a public matter*", in MIEKE VERLOO (ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest, New York, Central University European Press, p. 141.

[342] Negli ultimi anni, tutti gli interventi legislativi si sono basati sulla necessità di adottare risposte prevalentemente repressive e sanzionatorie a un fenomeno costantemente trattato come una "emergenza sociale". Questo approccio enfatizza la sua natura contingente, spesso amplificata dall'impatto mediatico di alcuni episodi di cronaca, sebbene gravi e deprecabili, senza considerare, però, la sua diffusione trasversale e il suo radicamento nella società. Ne deriva un uso simbolico ed emergenziale del diritto penale in un ambito che, invece, per la complessità delle condotte coinvolte, richiederebbe strategie più articolate e interdisciplinari, capaci di affrontarne le cause profonde. Cfr. E. CADAMURO, *Per un effettivo contrasto alla violenza di genere e domestica: tra istanze repressive e prospettive riparative*, in *Mediares*, 2022, p. 19.

[343] In questo contesto, l'ambito cautelare è considerato uno dei principali strumenti per garantire la protezione della vittima di violenza. In particolare, oltre alle misure di tutela preventiva che si estendono all'area delle pre-cautele – come l'arresto obbligatorio per i reati indicati all'art. 380, lett. l-*ter* c.p.p., e l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare previsto dall'art. 384-*bis* c.p.p. – gli strumenti principali di intervento sono costituiti dalle misure cautelari personali, quali l'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* c.p.p.) e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-*ter* c.p.p.).

[344] A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere: un anello debole nella catena protettiva?*, in *Sist. Pen.*, 2022, p. 83 ss.

introduce dispositivi in grado di adattarsi alle specificità del caso concreto[345], calibrando la risposta dello Stato in funzione della relazione tra vittima e autore della violenza, della reiterazione delle condotte e della pericolosità del soggetto coinvolto.

Fra questi strumenti il legislatore ha assegnato un ruolo sempre più rilevante alla prevenzione "amministrativa", che consente di intervenire con maggiore tempestività e minore rigidità rispetto alle misure penali tradizionali. Tuttavia, il corrispondente sistema normativo non si presenta sempre coerente e ordinato in quanto le varie misure introdotte nel corso del tempo rispondono spesso a pressioni politiche e sociali, invece che a un disegno organico di tutela. La centralità della prevenzione nel contrasto alla violenza di genere è un principio imprescindibile ma la sua attuazione non può prescindere da un impianto sistematico e coerente che garantisca certezza applicativa e uniformità interpretativa. L'assenza di un disegno organico, infatti, può determinare sovrapposizioni normative, difficoltà operative per gli interpreti e, soprattutto, un'applicazione disomogenea delle misure di prevenzione, con il rischio che queste perdano di incisività e risultino meno efficaci nel contrastare il fenomeno della violenza di genere. Un quadro normativo più ordinato e razionale, invece, non solo agevolerebbe l'attuazione pratica delle misure di prevenzione ma garantirebbe anche una maggiore tutela delle vittime, evitando interventi frammentari o contraddittori.

Andando per ordine, tra le misure di prevenzione previste nel nostro ordinamento per il contrasto alla violenza di genere si segnala, anzitutto, l'ammonimento del questore, introdotto per la prima volta[346] per i reati di *stalking* e successivamente esteso ad altre fattispecie di violenza domestica. La recente legge c.d. Roccella (L. 24 novembre 2023, n. 168) ha apportato significative modifiche in materia, suscitando perplessità in ordine alla reale efficacia dei percorsi di riabilitazione imposti agli autori di violenza.

Dal punto di vista storico, l'ammonimento del questore è stato introdotto con il D.L. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella L. 23 aprile 2009, n. 38, quale misura di prevenzione atipica finalizzata a dissuadere il soggetto autore di atti persecutori[347] (c.d. "stalking" previsto dall'art. 612-*bis* c.p.) prima che la condotta degeneri in reati più gravi.

---

[345] *Ibidem*.

[346] Sul punto, all'indomani della novella, si veda L. PISTORELLI, *Nuovo delitto di "atti persecutori" (cd. stalking)*, in S. CORBETTA, G.L. GATTA, A. DELLA BELLA (a cura di), *Sistema penale e "sicurezza pubblica": le riforme del 2009*, Milano, 2009, p. 171 ss.; A. CADOPPI, *Efficace la misura dell'ammonimento del questore*, in *Guida dir.*, 2009, p. 52 ss.

[347] Sull'ampiamento anche al reato di *stalking* si veda A. DAVICO, S. CARDINALE, A. OCCHIPINTI, *Stalking. Atti persecutori – art. 612-bis c.p.*, Pisa, 2019.

Si tratta di un intervento di carattere amministrativo, volto a interrompere l'*escalation* della violenza e a proteggere la vittima senza dover necessariamente passare attraverso un procedimento penale.

L'istituto, infatti, consente alla vittima di rivolgersi direttamente all'Autorità di pubblica sicurezza, segnalando il comportamento persecutorio prima di proporre querela[348]. Una volta ricevuta la richiesta il Questore, valutati gli elementi a disposizione[349], può disporre l'ammonimento nei confronti del presunto autore delle molestie, intimandogli formalmente di tenere una condotta conforme alla legge[350].

La finalità perseguita attraverso l'ammonimento è, dunque, prevalentemente dissuasiva, nell'intento di rendere l'ammonito consapevole della gravità delle sue azioni e della loro possibile rilevanza penale[351]. In questo modo, si vuole tentare di proteggere la vittima in tempi rapidi, evitando il rischio di ulteriori episodi o un'*escalation* del comportamento persecutorio. Attraverso l'ammonimento, pertanto, il Questore dovrebbe costruire una prima barriera protettiva nel rapporto intersoggettivo[352], cercando di far avvertire all'autore la pericolosità sociale e giuridica della sua condotta. Questo strumento di *moral suasion* dovrebbe essere rafforzato dall'autorevolezza dell'autorità

---

[348] La presentazione della querela, anzi, segna il limite per attivare lo strumento della prevenzione. Questo, infatti, dovrebbe rappresentare una via alternativa e non cumulabile all'accertamento del fatto di reato. Cfr. M.F. CORTESI, *Le "nuove" misure di prevenzione personali*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 222.

[349] Quali informazioni rese dagli organi investigativi, quelle assunte dalla presunta vittima o da persone informate sui fatti.

[350] M.F. CORTESI, *Le "nuove" misure di prevenzione personali*, cit., p. 226, precisa come, in realtà, stante la peculiare forma di pericolosità che l'ammonimento è preordinato a prevenire, deve rappresentare un invito a che il destinatario non ponga in essere condotte riconducibili entro il confine del reato di atti persecutori.

Del resto, nonostante l'indiscutibile ampiezza della formulazione, secondo i giudici di Strasburgo essa consentirebbe alla persona ammonita di comprendere quali siano le condotte vietate poiché, a differenza di quanto rilevato nella nota sentenza *De Tommaso c. Italia* riguardo all'obbligo di "vivere onestamente" e "rispettare le leggi", qui non si assiste a un generico riferimento all'intero ordinamento giuridico italiano. In quest'ottica, si sostiene invero che il contenuto dell'ammonimento, avendo tale misura lo scopo di prevenire la commissione di atti persecutori, deve necessariamente riferirsi ai comportamenti idonei a integrare la fattispecie prevista dall'art. 612-*bis* c.p. In definitiva, sarebbe proprio la finalità della misura, secondo questa visionem a permettere al destinatario di individuare le condotte da evitare, la cui violazione comporterebbe conseguenze sfavorevoli, quali la procedibilità d'ufficio del reato di atti persecutori e l'applicazione di un'aggravante.

[351] Così, F. BARTOLINI, *Lo stalking e gli atti persecutori nel diritto penale e civile*, Piacenza, 2009, p. 163. In giurisprudenza si veda T.A.R. Milano, sez. III, 25 agosto 2010, n. 4182, in *Giur. merito*, 2010, relativa al riconoscimento dell'efficacia dell'ammonimento anche nei rapporti tra familiari, in ragione della consapevolezza maturata circa la gravità della condotta tenuta nei confronti del congiunto. Inoltre, A. CADOPPI, *Efficace la misura*, cit., p. 52 ss.; F. SARNO, *Il nuovo reato di atti persecutori (art. 612-bis)*, Milano, 2010, p. 119, che fanno riferimento, invece, a quelle situazioni che non hanno raggiunto la loro massima espressione nè sotto un profilo quantitativo né rispetto a quello qualitativo.

[352] A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 82.

pubblica, che invita formalmente il soggetto a rispettare la legge e ad interrompere le molestie.

Quanto alla natura giuridica della misura il suo inquadramento nell'ambito della prevenzione atipica non ha mai posto dubbi[353]. La stessa giurisprudenza[354], invero, ne ha riconosciuto la funzione preventiva e dissuasiva rispetto al reato[355] di cui all'art. 612-*bis* c.p., con un valore anche rafforzativo di tale precetto penale[356]. Ciononostante, sempre di misura di prevenzione trattasi, il cui ambito di applicazione risulta ben più vasto rispetto alla contigua fattispecie penale. Vengono in considerazione, infatti, tutte quelle condotte prodromiche e astrattamente riconducibili alla fattispecie, senza che sia necessaria l'acquisizione di prove circa la penale responsabilità dell'ammonito [357] . La giurisprudenza[358], ad esempio, enfatizzando la funzione preventiva della misura, ritiene sufficienti condotte come minacce e molestie che si pongono ad uno stadio soltanto embrionale[359] della condotta persecutoria penalisticamente intesa[360]. L'irrogazione della misura, però, non può fondarsi su elementi aleatori[361], dovendo emergere circostanze concrete e specifiche di cui dovrà essere dato atto in motivazione[362]. Anche in questo caso, pertanto, la valutazione degli elementi rilevanti per decidere in ordine alla fondatezza o meno della richiesta avanzata dalla pretesa vittima, sarà rimessa alla discrezionalità del Questore.

Dal punto di vista degli effetti l'ammonimento, pur non incidendo direttamente sulla libertà personale dell'ammonito[363], produce rilevanti conseguenze giuridiche: la

---

353 M.F. CORTESI, *Le "nuove" misure di prevenzione personali*, cit., p. 219.

354 Cons. Stato, sez. III, 7 settembre 2015, n. 4127.

355 Trattandosi di «*misure idonee a prevenire il pericolo del verificarsi dei fatti di reato*». Così Corte Cost., 5 maggio 1959, n. 27. Sul punto si vedano altresì G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali*, cit.; D. PULITANÒ, *Relazione di sintesi. Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2017.

356 Cass. Pen, sez. V, 20 gennaio 2020, n. 17350.

357 L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 216.

358 Cons. Stato, sez. III, 21 aprile 2020, n. 2545.

359 Ad esempio, T.A.R. Lazio, sez. I-*ter*, 7 settembre 2015, n. 4127, afferma che il provvedimento monitorio può trovare sostegno «*in un quadro istruttorio da cui emergano, anche su un piano indiziario, eventi che introducono un* vulnus *alla riservatezza della vita di relazione o, su un piano anche solo potenziale, all'integrità della persona*».

360 Giustificata dalla natura preventiva che non implica una condanna o una sanzione immediata.

361 L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 217.

362 Alla stregua della disciplina che governa i provvedimenti amministrativi. Per gli aspetti procedurali A. PULVIRENTI, *Note problematiche su alcuni profili procedimentali del delitto di "atti persecutori" (Stalking)*, in *Dir. Fam.*, 2011, p. 939; L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., pp. 217-218.

363 La giurisprudenza amministrativa italiana ha generalmente riconosciuto la legittimità dell'ammonimento, ritenendo che trattandosi di una misura preventiva, l'urgenza è intrinseca alla sua natura, escludendo la necessità di avvisare preventivamente il destinatario. Si è evidenziato, inoltre, che l'interessato può pur sempre impugnare successivamente il provvedimento in sede giurisdizionale.

previa irrogazione di tale misura rende il delitto di atti persecutori procedibile d'ufficio e, in caso di condanna, la pena sarà aggravata. Inoltre, a corroborare l'efficacia dell'ammonimento[364], si prevede la possibilità per il questore di disporre[365] il ritiro immediato di armi, munizioni, materiale esplodente, con successiva valutazione del Prefetto per vietarne definitivamente la detenzione.

Dal punto di vista applicativo negli ultimi anni è assistito a un crescente utilizzo dell'ammonimento[366], tanto da renderlo una delle misure di prevenzione più adottate nel contrasto alla violenza di genere[367]. In effetti, è stato al contempo segnalato una riduzione della recidiva, enfatizzando la capacità della misura di interrompere il ciclo della violenza[368]. Tale diminuzione, peraltro, va osservata sotto due distinti profili: da un lato, la percentuale più bassa di recidivi si registra nell'ambito di quei soggetti ammoniti che si sono sottoposti a trattamento presso uno dei Centri *partner* delle Questure coinvolte; dall'altro, è anche vero che nei confronti della quasi totalità di costoro è stata proposta dai Questori l'applicazione della sorveglianza speciale, che limita fortemente la libertà personale e di circolazione del soggetto.

---

[364] In effetti, il fatto che la valutazione del rischio – e, di conseguenza, la decisione su quale strumento adottare per tutelarsi – sia interamente demandata alla persona offesa, con il rischio che questa possa compiere una scelta non del tutto adeguata, potrebbe paradossalmente sortire un effetto opposto a quello desiderato, intensificando l'aggressività anziché arginarla. Per questo motivo, oltre all'ammonimento, il questore interviene anche con specifici provvedimenti in materia di armi e munizioni, con l'obiettivo di neutralizzare il potenziale pericolo derivante da comportamenti particolarmente aggressivi. Cfr. A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., pp. 83-84.

[365] Attraverso l'emanazione del provvedimento in tema di armi e munizioni previsto dall'art. 9, co. 2, D.L. n. 11/2009.

[366] Secondo F. ALMA, *Misure di prevenzione e violenza di genere: i dati sull'applicazione delle misure di prevenzione della Direzione Centrale Anticrimine*, in *Sist. Pen.*, 2023, quanto emerge è un globale e positivo *trend* in crescita del ricorso a misure funzionali alla prevenzione delle fenomenologie della violenza di genere. In particolare, l'Autrice segnala un aumento del 30% del numero totale di provvedimenti di ammonimento adottati nel 2022 rispetto all'anno precedente (2899 nel 2021; 3762 nel 2022) e, nello specifico:

- un incremento del 47% dei provvedimenti di ammonimento *ex* art. 3 d.lgs. n. 93 del 2013 (1449 nel 2021; 2127 nel 2022)
- un incremento del 13% dei provvedimenti di ammonimento *ex* art. 8 d.l. n. 11 del 2009 (1450 nel 2021; 1635 nel 2022).

Vi è stato, inoltre, un aumento del 41% del numero totale di provvedimenti di ammonimento adottati nel primo trimestre del 2023 rispetto all'analogo periodo del 2022 (773 nel 2022; 1089 nel 2023) e, nel dettaglio:

- un incremento del 60% dei provvedimenti di ammonimento *ex* art. 3 d.lgs. n. 93 del 2013 (420 nel 2022; 674 nel 2023);
- un incremento del 18% dei provvedimenti di ammonimento *ex* art. 8 d.l. n. 11 del 2009 (353 nel 2022; 415 nel 2023).

Cfr.

[367] Sul punto, L. FERLA, *Dalla prevenzione al trattamento: autori di maltrattamenti e di violenza domestica e problemi di effettività della tutela penale*, Milano, 2022, pp. 11-35.

[368] Per un'analisi si vedano le *Linee guida in materia di misure di prevenzione personali*, 2024, Polizia di Stato.

Questi dati suggeriscono che l'ammonimento, se accompagnato da un intervento strutturato e mirato, può effettivamente ridurre il rischio di recidiva e interrompere la spirale della violenza. Tuttavia, restano aperte alcune criticità relative alla sua efficacia nei casi più gravi, dove la sola *moral suasion* può risultare insufficiente.

In quest'ottica, pare dirimente l'elemento della sorveglianza speciale: il ricorso a questa misura nei confronti dei soggetti ammoniti rischia di alterare la percezione di efficacia dei percorsi trattamentali, rendendo complesso comprendere se l'assenza di recidiva sia merito di questi strumenti o della ben più incisiva sorveglianza speciale. Del resto, l'applicazione all'ammonito di tale ulteriore misura di prevenzione pare segnare uno slittamento dalla logica della prevenzione a quella della sanzione indiretta, utilizzando strumenti di controllo sociale tradizionalmente rivolti a criminalità organizzata e terrorismo[369] per affrontare la violenza di genere. La sorveglianza speciale, infatti, impone limitazioni incisive alla libertà personale del soggetto, con prescrizioni che vanno dalla limitazione della libertà di movimento fino all'obbligo di dimora e al divieto di frequentare determinati luoghi o persone. L'adozione di tali misure nei confronti di soggetti nei cui confronti non è stato avviato un procedimento penale solleva dubbi sulla loro natura prettamente preventiva: se, da un lato, si giustifica il loro utilizzo con la necessità di arginare il rischio di *escalation* della violenza, dall'altro si rischia di trasformare la sorveglianza speciale, quale misura aggiunta all'ammonimento, in un'alternativa semplificata al processo penale, con meno garanzie per l'interessato.

In questa cornice, che secondo alcuni costituirebbe soluzione sufficiente e idonea a far convergere «*pericolosità (dei comportamenti violenti), punizione (degli autori di violenza) e protezione (delle vittime di violenza)*»[370], permangono dei nodi problematici derivanti dall'impatto che le misure di prevenzione hanno sui diritti della persona. Su tale bilanciamento si inserisce anche la recente pronuncia di condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo[371] avente ad oggetto proprio l'istituto dell'ammonimento del Questore previsto dall'art. 8 del D.L. 11/2009. Tali istituto, infatti, è stato ritenuto convenzionalmente non conforme per violazione del diritto al rispetto della vita privata e

[369] Pur nella consapevolezza che questo sia ormai un miraggio.

[370] V. BONINI, *Protezione della vittima e valutazione del rischio nei procedimenti per violenza domestica tra indicazioni sovranazionali e deficit interni*, in *Sist. Pen.*, 2023, p. 48.

[371] Si fa qui riferimento a CEDU, sez. I, *Giuliano Germano c. Italia*, n. 10794/12, 22 giugno 2023.

familiare (art. 8 CEDU) con una pronuncia che solleva interrogativi di più ampia portata sulla compatibilità delle misure di prevenzione con i principi della CEDU[372].

In sintesi, un primo aspetto censurato [373] è di carattere più propriamente procedurale: la Corte, infatti, ha ribadito che, in uno Stato democratico, il diritto di essere ascoltati prima dell'adozione di provvedimenti limitativi dei diritti della persona, rappresenta un principio fondamentale che si applica anche ai procedimenti amministrativi[374]. L'ordinamento nazionale, invece, consente al Questore di adottare l'ammonimento senza previa audizione del destinatario, giustificando questa scelta con la necessità di un intervento tempestivo per evitare un'*escalation* di violenza. Tuttavia, la Corte ha chiarito che tale deroga non può essere applicata in modo generalizzato, ma solo in presenza di specifiche ragioni di urgenza che devono essere motivate nel provvedimento[375]. In mancanza, il procedimento risulta arbitrario e privo di adeguate garanzie difensive.

Un ulteriore aspetto problematico, rilevato dalla Corte, riguarda la durata dell'ammonimento, che non è soggetta a limiti temporali né a un meccanismo di revisione periodica. La Corte EDU ha sottolineato che questa indeterminatezza contrasta non solo con l'art. 8 della Convenzione ma anche con i principi stabiliti dall'art. 53 della Convenzione di Istanbul, che impone che le misure di protezione debbano essere temporanee e riesaminabili[376]. Inoltre, la stessa giurisprudenza italiana ha spesso qualificato l'ammonimento come un provvedimento "istantaneo", escludendo la

---

[372] Per un commento D. ALBANESE, *Ammonimento del questore in materia di stalking: la Corte di Strasburgo condanna l'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU. "Molti passi indietro nel contrasto alla violenza di genere?"*, in *Sist. Pen.*, 2023. L'Autore ricorda che, sebbene le ragioni che hanno portato alla condanna del nostro Stato derivino dalle specificità della concreta vicenda procedimentale, gli snodi motivazionali della sentenza contengono delle importanti riflessioni di carattere generale, inevitabilmente destinate ad avere un significativo impatto sull'interpretazione giurisprudenziale della disciplina vigente.

[373] Per un'analisi dei diversi aspetti del parametro di cui all'art. 8 CEDU si veda D. ALBANESE, *Ammonimento del questore in materia di stalking*, cit., p. 127 ss.

[374] Nel caso di specie, il destinatario del provvedimento non era stato messo nelle condizioni di esporre la propria versione dei fatti prima dell'adozione dell'ammonimento, violando così il principio del contraddittorio e il diritto a una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

[375] In effetti, il contrasto con la nuova giurisprudenza amministrativa non è stato oggetto di censura: la tendenza oggi prevalente risulta essere più garantista, ritenendosi che il Questore possa omettere la comunicazione di avvio del procedimento solo in presenza di circostanze concrete che lo giustifichino, specificando le ragioni che rendono necessaria un'adozione tempestiva dell'ammonimento, come il rischio di ulteriori condotte illecite a danno della vittima. Alla luce di questa più recente interpretazione giurisprudenziale, i giudici di Strasburgo hanno concluso nel senso della compatibilità della disciplina dell'ammonimento del questore con l'art. 8 CEDU, poiché l'obbligo di individuare, caso per caso, le esigenze specifiche che giustificano la deroga alla comunicazione *ex* art. 7 l. n. 241/90 garantirebbe un adeguato equilibrio tra il diritto di essere ascoltato e le finalità preventive della misura.

[376] D. ALBANESE, *Ammonimento del questore in materia di stalking*, cit., p. 130.

possibilità di revoca in autotutela[377] o di cessazione degli effetti dopo un determinato periodo. Questo assetto normativo, secondo i giudici di Strasburgo, incide in modo sproporzionato sulla libertà personale del destinatario e non garantisce un adeguato equilibrio tra prevenzione e tutela dei diritti individuali.

La Corte, inoltre, ha sottolineato l'effetto stigmatizzante che l'ammonimento può avere sulla reputazione del destinatario, compromettendo la sua vita privata e professionale. Il provvedimento comporta, infatti, una valutazione comunque negativa della condotta dell'ammonito, presupponendo l'accertamento, sebbene in via chiave indiziaria, di condotte penalmente rilevanti[378], con conseguenze che possono incidere sulle relazioni sociali e lavorative[379]. In questo si rileva il rischio di un *chilling effect*[380], ossia il timore che il destinatario possa essere indotto a modificare la propria condotta anche oltre i limiti imposti dalla misura, ad esempio limitando arbitrariamente i contatti con determinate persone, tra cui figli o altri familiari[381].

A ben vedere, la sentenza della Corte EDU ha suscitato reazioni contrastanti. In particolare, nella sua *concurring opinion*, il giudice italiano Raffaele Sabato[382] ha espresso preoccupazione per il possibile impatto negativo della decisione sulla protezione delle vittime di violenza di genere [383]. Questi, in particolare, ha evidenziato come l'ammonimento costituisca uno strumento di tutela fondamentale e che la previsione di ulteriori garanzie procedurali potrebbe ridurne l'efficacia, esponendo le vittime a rischi maggiori[384].

Ad ogni modo, alla luce di questa pronuncia, è probabile che il legislatore sia chiamato a riformare la disciplina dell'ammonimento per renderla conforme alla sentenza, sebbene la base legale della misura abbia superato il vaglio convenzionale. Tra le possibili

---

377 T.A.R. Genova, sez. I, 22 luglio 2022, n. 826.

378 D. ALBANESE, *Ammonimento del questore in materia di stalking*, cit., p. 130.

379 *Ibidem*.

380 Per un approfondimento sul significato di tale locuzione si veda di A. GALLUCCIO, *voce Chilling effect*, in C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS, C. PERINI, M. SCOLETTA, F. CONSULICH (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, 2022, p. 1262 ss.

381 Nel caso di specie, nello specifico, si è ritenuto che l'invito rivolto all'ammonito di non tenere più condotte analoghe a quelle che avevano dato luogo all'ammonimento avrebbe potuto dar luogo a una sorta di "raggelamento" dei suoi rapporti con la figlia nonché con alcuni amici in comune.

382 A pagina 41 della sentenza in commento si legge, nella *concurring opinion* del giudice Sabato che, attraverso la sentenza «*several steps backwards in human-rights protection in the context of gender-based violence*».

383 Come evidenzia D. ALBANESE, *Ammonimento del questore in materia di stalking*, cit., p. 132, il primo motivo di dissenso si lascia efficacemente riassumere nell'esclamazione "*victims count*!", ripetuta per quattro volte nel testo della *concurring opinion*.

384 Critica, questa, che una parte della dottrina ha espresso direttamente nei confronti dell'ammonimento stesso. Cfr. G. MONTANARA, *voce Atti persecutori*, in *Enc. dir.*, 2013, p. 73.

modifiche normative la dottrina ha fatto riferimento, in particolare, all'introduzione di un termine di durata e di un meccanismo di riesame periodico nonché al rafforzamento delle garanzie dell'ammonito, in specie il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di un provvedimento amministrativo sfavorevole, prevedendo un sindacato più sostanziale che formale. La sfida, insomma, consiste nel trovare un equilibrio tra l'esigenza di prevenzione e la tutela dei diritti individuali, evitando che l'ammonimento si trasformi in una misura punitiva priva delle necessarie tutele giuridiche.

Sempre nell'ambito della prevenzione dei fenomeni di violenza di genere, con il D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito[385] nella L. 15 ottobre 2013, n. 119, l'istituto dell'ammonimento[386] è stato esteso ai casi di violenza domestica. L'art. 3 ha previsto, infatti, che il questore possa intervenire – a prescindere dalla proposizione della querela[387] – anche a tutela delle vittime di atti di violenza domestica scoraggiando ogni forma di sopruso nel contesto delle relazioni affettive sentimentali.

Anche in questo caso è necessaria una segnalazione alle forze dell'ordine, che può provenire da chiunque[388] sia a conoscenza di un fatto riconducibile a una serie di reati posti in essere nell'ambito di violenza domestica. Questa precisazione dovrebbe consentire di rendere la misura, in quanto atipica, più specifica. A tal fine, viene normativamente fornita una nozione di violenza domestica: «*più atti, gravi ovvero non episodici o commessi in presenza di minorenni*[389]*, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima*».

L'elenco dei reati cui fare riferimento è, invece, andato aumentando: con la riforma[390] del 2023, accanto a percosse e lesioni lievi – già presenti nella versione originaria

---

[385] La disciplina normativa in esame richiama, in modo pressoché pedissequo, la Convenzione di Istanbul.

[386] Sul tema, in generale, A. PITINO, *L'ammonimento amministrativo in caso di stalking e di violenza domestica. Profili teorici e giurisprudenziali*, in *Dir. pub.*, 2017, pp. 399-428.

[387] Diversamente dall'ammonimento in caso di *stalking*, quello in esame è strumento che si somma all'eventuale accertamento del fatto di reato.

[388] Il legislatore, comunque, ha predisposto la cautela dell'anonimato in ogni atto del procedimento ai fini dell'adozione dell'atto. Sul tema S. RECCHIONE, *Il decreto sul contrasto alla violenza di genere: prima lettura*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2013, p. 20, che osserva come «*la battaglia contro l'omertà e l'indifferenza, forse, andrebbe combattuta diversamente: non con la tutela dei delatori da eventuali pubbliche (ed incivili) gogne, ma con la paziente diffusione della cultura della legalità e della responsabilità – nella sua dimensione collettiva e diffusa – per la tutela dell'incolumità di tutti i consociati*».

[389] Precisazione, questa, inserita con la riforma del 2023.

[390] L'obiettivo dichiarato perseguito dal legislatore è rafforzare sia la protezione preventiva, implementando le misure contro la reiterazione dei reati a danno delle donne e inasprendo le pene nei confronti dei recidivi, sia ampliare la tutela delle vittime di violenza.

– sono comparsi i reati di violenza privata, minaccia grave, atti persecutori, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (c.d. *revenge porn*), violazione di domicilio, danneggiamento. La misura, in quest'ottica, dovrebbe essere volta alla prevenzione dei c.d. "reati spia", ossia quei delitti che rappresentano indicatori di una violenza di genere che può degenerare in comportamenti più gravi.

Ciononostante, questo ampliamento genera alcune perplessità, poiché incide sulla natura stessa della misura, rendendo meno chiaro il confine tra condotte effettivamente prodromiche alla violenza e mere situazioni conflittuali, con il rischio di un eccessivo ingolfamento del sistema preventivo. In particolare, l'inclusione di reati come la minaccia grave potrebbe condurre all'applicazione dell'ammonimento sulla base di segnalazioni relative a frasi pronunciate in un contesto litigioso, magari senza che vi siano effettivi riscontri probatori sulla pericolosità del soggetto segnalato. Sul punto, occorre rammentare che la procedura di ammonimento può essere innescata non solo da chi subisce condotte genericamente violente, ma pressoché da qualsiasi "attore coprotagonista"[391], in un contesto in cui il Questore può agire in modo indipendente dalle scelte in punto di presentazione della querela[392].

Dal punto di vista sostanziale, peraltro, l'allargamento incide notevolmente sul limite della "non episodicità", ampliando il novero delle condotte su cui il Questore potrà basarsi per stabilire l'opportunità del provvedimento[393]. Inoltre, rende meno certa quella "autentica prevenzione" che aveva portato parte della dottrina ad esprimersi favorevolmente nei confronti della misura[394], rilevando come il riferimento ai reati di percosse e lesioni personali lievi rendesse legittimo il fatto che l'ammonimento non si presentasse quale alternativa, ma quale strumento aggiuntivo, al procedimento penale[395].

Con la riforma del 2023, peraltro, l'ammonimento per violenza domestica è stato ulteriormente potenziato attraverso l'introduzione dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies* all'art. 3 del D.L. n. 93/2013. Tali disposizioni prevedono, in particolare, un aumento di pena per i reati di cui agli artt. 581, 582, 610, 612, co. 2, 612-*bis*, 612-*ter*, 614 e 635 c.p., se commessi nell'ambito della violenza domestica da soggetti già ammoniti per tali fatti,

---

[391] Come forze dell'ordine, personale sanitario o scolastico. Cfr. A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 90.

[392] In tale ipotesi, diversamente dagli atti persecutori, il procedimento amministrativo e quello giudiziario sono cumulabili e viaggiano di pari passo, potendo addivenire astrattamente anche a conclusioni opposte.

[393] L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE, *Misure di prevenzione*, cit., p. 219.

[394] M.F. CORTESI, *Le "nuove" misure di prevenzione personali*, cit., p. 231.

[395] «*È dalla sinergia di tali accertamenti che si ottiene una più efficace funzione preventiva*». Cfr. *Ibidem*.

anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato adottato l'ammonimento. Nelle stesse ipotesi, inoltre, si prevede la procedibilità d'ufficio per tali fattispecie. Queste previsioni, invero, rispondono all'obiettivo di rendere evidente la natura abituale delle condotte violente e la loro pericolosità, valorizzando l'ammonimento come indicatore della tendenza del soggetto a reiterare comportamenti aggressivi.

Sempre dal punto di vista degli effetti connessi alla misura, è prevista la possibilità, per il Questore, di richiedere al Prefetto la sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi nei confronti del soggetto ammonito. Questa misura, tuttavia, è stata accolta con perplessità in dottrina[396], poiché il nesso eziologico tra la sospensione della patente e la commissione di reati riconducibili alla violenza domestica appare poco chiaro[397]. Il rischio è che tale previsione si traduca in una forma di intervento anticipato di carattere vagamente sanzionatorio[398], senza un'effettiva ricaduta in termini di protezione della vittima, soprattutto nei casi in cui l'ammonito continui a condividere la residenza con quest'ultima.

Complessivamente, pertanto, l'ammonimento per violenza domestica è stato accolto favorevolmente nella misura in cui consente un intervento rapido per tutelare le vittime senza dover necessariamente ricorrere alle più lente e complesse procedure penali. Inoltre, essendo adottato da un'autorità pubblica, il provvedimento si inserisce in un sistema che supera la concezione della violenza come affare privato, contribuendo a una maggiore sensibilizzazione sul fenomeno.

Tuttavia, il suo utilizzo ha posto comunque degli interrogativi. Tra i principali problemi vi è quel *deficit* strutturale, proprio delle misure di prevenzione, che si riflette sull'accertamento dei presupposti applicativi dell'ammonimento. La normativa prevede che il Questore assuma informazioni dagli organi investigativi e senta le persone informate dei fatti prima di adottare il provvedimento, ma non stabilisce criteri stringenti in merito all'attendibilità delle fonti o alla necessità di riscontri oggettivi. Questo margine di

---

[396] In questi termini, A. MUSCELLA, *Forme di tutela cautelari e preventive delle vittime di violenza di genere: riflessioni a margine delle novità introdotte dal "Codice rosso"*, in *Arch. Pen.*, 2020; E. LO MONTE, *Repetita (non) iuvant: una riflessione (a caldo) sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/2013 conv. in l. n. 119/13, in tema di "femminicidio"*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015.

[397] A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 87.

[398] A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 88, evidenzia che «*se il decreto di ammonimento fosse di una severità tale da essere equiparabile ad una sanzione penale, non sarebbe possibile avviare – in seguito a quello di natura amministrativa – un separato procedimento penale, senza incappare in una violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della Cedu, sancente l'intoccabile* ne bis in idem». Su questi temi si veda anche G. FIANDACA, P. PUGLISI, *Norme in materia di misure di prevenzione personali*, in *Leg. Pen.*, 1989.

discrezionalità può condurre a esiti eterogenei e, in alcuni casi, a una sottovalutazione delle condotte più gravi o, al contrario, a un'applicazione eccessivamente estesa della misura[399]. Il punto è che, per quanto sia ormai pacifico che le misure di prevenzione non possano essere adottate sulla base di semplici sospetti[400], è ugualmente vero che nel procedimento di prevenzione non esistono regole auree in materia di prove[401].

Un altro aspetto problematico riguarda l'unilateralità della notifica all'ammonito, il quale prende atto della segnalazione senza che sia stata condotta alcuna valutazione sulla sicurezza della vittima. In particolare, nei casi in cui il soggetto ammonito condivida ancora la residenza con la persona offesa, l'efficacia dell'ammonimento potrebbe risultare compromessa, poiché non vengono contestualmente adottate misure di allontanamento o di protezione immediata.

Piccoli aggiustamenti sul piano legislativo potrebbero, pertanto, rendere la misura più utile e bilanciata, senza comprimere eccessivamente le garanzie individuali. In particolare, si auspica una più precisa definizione dei presupposti applicativi, limitando il rischio di provvedimenti adottati sulla base di mere dichiarazioni di terzi, ancor più oggi che l'elenco dei reati ricomprende fattispecie aventi una più bassa lesività. Del pari, sempre in un'ottica garantista, resta ferma la necessità di prevedere un riesame periodico della misura, in modo da evitare che essa si trasformi in una sanzione indefinita. Infine, a tutela della vittima e, dunque, per assicurare maggiore efficacia alla misura stessa, è consigliabile un miglioramento del coordinamento tra ammonimento e altre misure di protezione, per evitare che il provvedimento rimanga isolato e privo di effetti concreti sulla sicurezza della vittima.

Una questione che riguarda, invece, entrambe le forme di ammonimento è il rapporto che le stesse hanno con le misure di prevenzione tipiche. La significativa evoluzione che ha riguardato sia quest'ultime sia l'ammonimento ha portato, infatti, a una progressiva sovrapposizione tra strumenti originariamente concepiti con finalità e presupposti differenti. Se l'ammonimento nasce come misura di prevenzione atipica, finalizzata a dissuadere l'autore di condotte di *stalking* o di violenza domestica prima che

---

[399] In effetti «*il roveto in effetti è particolarmente ardente, poiché si tratta di* figurae criminis *che possono calarsi all'interno di vicende più disparate, talora caratterizzate da un'elevata pericolosità per l'incolumità della vittima, talaltra connotate principalmente da una più blanda compromissione dei rapporti affettivi*». Cfr. A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 92.

[400] Corte Cost., sentenza 23 marzo 1964, n. 23. In chiave critica, C. VALENTINI, *Motivazione della pronuncia e controlli sul giudizio per le misure di prevenzione*, Padova, 2008, p. 73 ss.

[401] A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 92.

queste sfocino in reati più gravi, le riforme legislative più recenti hanno ampliato il perimetro di applicazione delle misure di prevenzione tipiche, creando una zona di confine sempre più sfumata tra i due strumenti.

Già con la riforma del 2017, il legislatore ha incluso tra i destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali – applicate dall'Autorità giudiziaria ai sensi del Codice Antimafia – anche i soggetti indiziati del delitto di atti persecutori. Questo intervento normativo ha comportato un primo avvicinamento tra la prevenzione di matrice amministrativa e quella di natura giudiziaria, attribuendo alle misure di prevenzione tipiche una funzione più spiccatamente repressiva. Com'è stato osservato[402], tale tendenza ha contribuito a rendere la prevenzione un elemento centrale dell'ingranaggio normativo, in luogo di un mero strumento accessorio e residuale, facendo emergere il rischio di una progressiva "penalizzazione" delle misure di prevenzione.

Del resto, già all'indomani dell'introduzione dell'ammonimento, parte della dottrina[403] ne aveva messo in luce le somiglianze con l'avviso orale, essendo entrambe misure di carattere monitorio, che si colloca in un rapporto quasi di *genus* a *species*[404].

Tale processo ha conosciuto un'ulteriore accelerazione con la riforma del 2023, che ha previsto l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora anche nei confronti degli indiziati di reati di violenza di genere e domestica[405]. L'estensione della sorveglianza speciale in questo ambito è stata accolta con non poche perplessità in dottrina. Com'è stato osservato[406], le misure di prevenzione personali possono avere una forte portata

---

[402] M.F. CORTESI, *Le "nuove" misure di prevenzione personali*, cit., pp. 218-219.

[403] Sui punti di contatto tra avviso orale ed ammonimento del questore si veda F. BASILE, *La tutela delle donne dalla violenza dell'uomo: dal Codice Rocco… al Codice rosso*, in *Dir. pen. uomo*, 2009, p. 6.

[404] A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere*, cit., p. 3, nota 3. Per approfondimenti sul ventaglio di misure di protezione operanti in diversi settori dell'ordinamento V. BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, Milano, 2018, pp. 101-102. Per un esame dei rapporti con le misure di prevenzione tipiche e, in particolare, l'avviso orale, si rinvia A. MARANDOLA, *I profili processuali delle nuove norme in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e stalking*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 964; A. PULVIRENTI, *Note problematiche su alcuni profili procedimentali del delitto di "atti persecutori"*, in *Dir. fam.*, 2011, p. 943.

[405] Con un andamento espansivo ancora maggiore rispetto a quello osservato con l'ammonimento la modifica è stata presto estesa ad altre figure di autori pericolosi in tema di violenza di genere: dapprima, con il Codice Rosso del 2019, agli indiziati di maltrattamenti in famiglia, e, da ultimo, nel 2023, agli indiziati dei delitti, consumati o tentati, di omicidio e lesioni gravi o gravissime aggravati ai sensi dell'art. 577 co. 1, n. 1, e co. 2, oltre che degli indiziati dei reati di violenza sessuale e di deformazione o sfregio permanente al viso (cfr. art. 4, co. 1, lett. i-*ter*, D.lgs. n. 159/2011). Sulle modifiche introdotte con la riforma del 2023 si veda M. COCCO, *Il potenziamento delle misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria*, in *Giur. It.*, 2024, pp. 961 ss.

[406] A. COSTANTINI, *Diritto penale e discriminazioni di genere*, in *GenIUS*, 2024, p. 20.

afflittiva sulle libertà individuale, nonostante i presupposti sostanziali e processuali che ne giustificano l'applicazione siano particolarmente agili. Soprattutto la sorveglianza speciale è spesso definita una "pena del sospetto", sicché l'ampliamento avvenuto con la riforma del 2023 evidenzia una certa continuità tra la prevenzione negativa *ante delictum* e le attuali politiche penali, orientate verso un crescente rigore sanzionatorio e punitivo. Evidente è, infatti, il rischio di un'applicazione cumulativa di ammonimento e misure di prevenzione tipiche, imponendo limitazioni sproporzionate a soggetti per i quali non è stata accertata alcuna responsabilità penale senza per questo rendere la misura più efficace in punto di protezione della vittima.

Anche dal punto di vista della teoria generale, peraltro, questo connubio tipico e atipico non trova giustificazione. Le misure tipiche, infatti, si caratterizzano per la loro generalità, essendo concepite per prevenire fenomeni criminosi di ampia portata e, teoricamente[407], di maggiore gravità. Al contrario, le misure atipiche dovrebbero essere riservate a forme di pericolosità determinate e specifiche, e non utilizzate come estensione generica delle misure preventive. Contrastare, invece, il medesimo fenomeno riservato a una misura atipica con una tipica stravolge il fondamento stesso della distinzione: si perde la chiarezza nel differenziare una risposta finalizzata a prevenire pericolosità di più ampia portata da un intervento mirato a contenere comportamenti individuali che guardano a fenomeni criminosi specifici. Inoltre, l'applicazione simultanea di strumenti tipici e atipici può condurre a una sorta di "duplicazione" delle sanzioni, creando una logica di doppia prevenzione che, oltre a minare il rispetto delle garanzie procedurali, rischia di sfociare in una sfera di *fine-prevenzione-mai*.

Un ulteriore perplessità, valevole per entrambe le forme di ammonimento e introdotta sempre dalla riforma del 2023, è quella sollevata dai nuovi artt. 5-*bis* e 5-*ter*. La prima norma introduce la possibilità, per l'ammonito, di partecipare a percorsi di recupero contro la violenza, sotto forma di obbligo informativo in capo al Questore. Questi, infatti, è tenuto ad informare senza indugio l'autore del fatto «*circa i servizi disponibili sul territorio, inclusi i consultori familiari, i servizi di salute mentale e i servizi per le dipendenze, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere*».

[407] Come evidenziato nella sezione precedente, sebbene le misure di prevenzione tipiche siano state originariamente concepite per contrastare fenomeni di criminalità organizzata e di particolare allarme sociale, nel corso del tempo il loro ambito di applicazione è stato progressivamente ampliato. Gli interventi legislativi succedutisi hanno esteso tali misure anche a ipotesi di pericolosità meno gravi o comunque non strettamente riconducibili alle forme di criminalità tradizionalmente considerate come di "maggiore impatto".

Previsione, questa, di prevenzione positiva e trattamentale che non può che guardarsi con favore, anche per la maggiore responsabilizzazione che viene attribuita al Questore. Malgrado ciò, il successivo comma introduce non soltanto un termine di durata minimo di 3 anni dall'emissione dell'ammonimento per poter ottenere la sua revoca, bensì subordina anche quest'ultima alla partecipazione dell'interessato a specifici percorsi di recupero[408] presso enti riconosciuti, valutando gli esiti di tali programmi.

Questa previsione solleva alcune perplessità sotto il profilo della coerenza interna della disciplina, poiché sembra emergere un'incongruenza tra la natura volontaria dell'adesione ai percorsi di recupero, come indicato dall'art. 5-*bis*, e l'obbligatorietà implicita derivante dall'art. 5-*ter*, il quale subordina la revoca dell'ammonimento all'effettiva partecipazione e al conseguente giudizio positivo sugli esiti del trattamento. Se nel primo caso il legislatore sembra aver adottato una logica di prevenzione positiva, incentivando percorsi di rieducazione senza imporli, nel secondo caso tale scelta appare parzialmente smentita, in quanto la revoca della misura diventa condizionata a un trattamento che, almeno in astratto, dovrebbe essere volontario.

Inoltre, a differenza di quanto accade nel contesto del trattamento eseguito in seguito a una condanna penale, qui si è in presenza di un provvedimento amministrativo che non presuppone un accertamento giurisdizionale di colpevolezza [409] . La subordinazione della revoca alla partecipazione ai percorsi di recupero solleva il dubbio che si stia imponendo un onere trattamentale a soggetti per i quali non vi è stato un formale accertamento di responsabilità, con il rischio di anticipare l'afflittività della risposta statale senza un adeguato supporto garantistico.

Infine, il vincolo della durata minima di tre anni potrebbe rivelarsi eccessivamente rigido e poco funzionale alla finalità di recupero, dal momento che la misura dell'ammonimento ha natura preventiva e non repressiva. La rigidità del meccanismo potrebbe avere l'effetto opposto a quello voluto: anziché incentivare percorsi di rieducazione basati su una reale volontà di cambiamento, rischia di trasformare il

---

[408] Sulla necessità di realizzare interventi coordinati e di predisporre protocolli comuni fra strutture penitenziali, servizi sociali e Centri Anti Violenza si veda S. CATALANO, *L'importanza della prevenzione speciale: i percorsi trattamentali per gli uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI, S. BISSARO (a cura di), *Le violenze contro la donna*, Milano, 2023, pp. 284-285.

[409] Anche perché, altrimenti, diventerebbe quantomeno complesso distinguere fra le misure di prevenzione e le misure cautelari e pre-cautelari introdotte, nel corso degli ultimi anni, nell'ambito della violenza di genere. Le misure pre-cautelari e cautelari, come l'arresto in flagranza differito, presuppongono, infatti, che la persona che ne viene sottoposta risulti sottoposta a procedimento penale, allorquando la misura di prevenzione, per essere tale, dovrebbe porsi a uno stadio ben precedente.

trattamento in un mero adempimento burocratico necessario per ottenere la revoca dell'ammonimento, svuotandone così la portata rieducativa e preventiva.

Del resto, dubbi sono stati mossi anche in merito all'efficacia di tali percorsi che potrebbe essere compromessa dalla mancanza di strutture adeguate e dalla scarsità di risorse destinate a tali programmi. Anzitutto, il testo della norma prevede chiaramente che i costi dei percorsi di recupero siano a carico degli autori delle condotte "ammonite", trasformandoli in una sorta di sanzione economica anziché in uno strumento di rieducazione. In quest'ottica, il nodo della disparità di trattamento rispetto alle possibilità di accesso ai programmi di trattamento[410], già rilevata con riguardo ai soggetti condannati per reati di violenza domestica, viene reiterata anche nell'ambito delle misure di prevenzione. Vieppiù che ad essere reiterato è anche il mancato investimento di risorse economiche da parte del legislatore, riproponendosi, anche in questo testo di legge, la clausola di invarianza finanziaria. Circostanze, queste, che ben potrebbero limitare l'accesso a tali programmi e, di conseguenza, ridurne l'efficacia rieducativa. Anche la L. n. 168/2023, insomma, ha scelto di potenziare i percorsi trattamentali secondo una prospettiva di special-prevenzione negativa e deterrente[411], perdendo un'importante occasione per proporre, quantomeno sul piano della prevenzione, misure positive a carattere trattamentale.

Ciò, peraltro, si pone in contrasto con le pratiche virtuose messe in campo da alcune Questore nazionali. A Milano, infatti, è ormai da anni attivo il c.d. Protocollo Zeus[412] – così denominato per evocare il primo caso di maltrattamento nella mitologia greca – per favorire la "presa in carico" dei soggetti ammoniti. In sintesi, attraverso la sottoscrizione di appositi protocolli con i servizi presenti sul territorio è stato sviluppato un metodo di approccio che ha consentito di ottenere risultati positivi in termini di implementazione dell'efficacia dello dell'ammonimento, misurata avendo riguardo alla riduzione dei casi di recidiva. Al di là del dato, le cui criticità di lettura sono già state messe

---

[410] A. CATANIA, *Rilievi sulla natura penale dei percorsi di recupero per sex offenders. Le tre interpolazioni dell'art. 15, L. n. 168/2023*, in *Dir. pen. e proc*, 2024, pp. 193 ss.

[411] A. COSTANTINI, *Diritto penale e discriminazioni di genere*, cit., p. 21.

[412] Informazioni disponibili sul sito della Polizia di Stato: https://www.poliziadistato.it/articolo/156217b7a02378c588289274. Per approfondimenti sul tema P. GIULINI, F. GARBARINO, *L'approccio multidisciplinare nel contrasto alla violenza di genere: il trattamento degli autori*, Milano, 2022, pp. 37-59; G. GRIFONI, *L'uomo maltrattante, Dall'accoglienza all'intervento con l'autore di violenza domestica*, Milano, 2016. Per uno studio su esperienze regionali nel Triveneto, si vedano S. PANTANO, *Violenza di genere: attualità dei percorsi riabilitativi per l'uomo autore di violenza*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Padova, 2023.

in luce, questi protocolli hanno il merito[413] di trasformare le misure di prevenzione in strumenti di cura della pericolosità sociale, anziché in mere forme di segregazione. Infatti, si tratta di protocolli che mirano a intercettare precocemente le condotte a rischio, offrendo agli autori di tali comportamenti un percorso trattamentale volto a modificare le dinamiche relazionali violente. In più, tali percorsi sono completamente gratuiti per i destinatari, favorendo così un più ampio accesso a programmi di supporto e responsabilizzazione.

In conclusione, occorre dare atto di un altro aspetto che rischia di minare gli interventi legislativi volti a prevenire il fenomeno della violenza di genere. Il riferimento è, in particolare, alla compresenza di strumenti che intervengono in una fase antecedente a quella di accertamento del reato, che può creare confusione nell'ambito della prevenzione della violenza di genere e familiare[414]. In particolare, si osserva una sovrapposizione non sempre chiara tra le misure di prevenzione – volte a impedire che la violenza nelle relazioni affettive e familiari degeneri in condotte penalmente rilevanti – e gli ordini di protezione[415] previsti in campo civile, i quali hanno la finalità di *prevenire il pregiudizio*, ossia di evitare l'aggravamento del danno già in atto o l'insorgenza di nuovi episodi violenti[416]. Questa integrazione se, da un lato, rappresenta un tentativo di garantire una protezione completa e tempestiva della vittima; dall'altro, rischia di compromettere

[413] Per diffondere la buona pratica, la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato partecipa come *stakeholder* al Progetto europeo ENABLE – *Early Network-based Action against abusive Behaviours to Leverage victim's Emporwerment*, coordinato dal Centro italiano per la promozione e la mediazione (Cipm) di Milano.

[414] Accanto ai rimedi di diritto penale si collocano quelli di natura privatistica e processual-penalistica. È opportuno ricordare che sia in ambito civile che nel codice di procedura penale sono previste diverse misure volte a rafforzare le strategie di contrasto alla violenza nelle relazioni familiari e a garantire una tutela più efficace alle vittime di maltrattamenti, siano essi fisici o psicologici. In particolare, il legislatore ha introdotto due tipologie di provvedimenti paralleli, operanti rispettivamente in sede civile e penale: da un lato, gli ordini di protezione contro gli abusi familiari; dall'altro, la misura cautelare coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare e le misure pre-cautelari.

[415] Gli ordini di protezione prevedono il divieto di avvicinamento e l'allontanamento dalla casa familiare (art. 342-*ter* c.p.) e sono concepiti per contrastare il fenomeno una volta che il danno appare già imminente. La finalità di questi strumenti è duplice: da un lato, prevenire l'aggravamento della violenza; dall'altro, evitare che il pregiudizio, essendo già in atto, si intensifichi ulteriormente. Per approfondimenti si vedano F.M. ZANASI, *Violenza in famiglia e stalking: dalle indagini difensive agli ordini di protezione*, Milano, 2006; A.R. EREMITA, *Ordini di protezione familiare e processo civile*, Napoli, 2019; G.M. RICCIO, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari: [artt.342-bis-342-ter]*, Milano, 2019; E. CAMILLERI, *Ordini di protezione contro gli abusi familiari, bilanciamento degli interessi e primato della Persona*, in *Giustizia Civile*, 2022, pp. 157-175. Per le modifiche introdotte con la riforma Cartabia si rinvia a G. FOTI, *Gli ordini di protezione tra sostanza e processo. La violenza familiare nella riforma Cartabia: il disvelamento della fattispecie*, in *Giustizia Civile*, 2022, pp. 585-627.

[416] cfr. Trib. S. Angelo Lombardi, 2 novembre 2011.

la chiarezza applicativa e la corretta distinzione tra strumenti preventivi e provvedimenti di natura para-sanzionatoria[417].

Un rischio, questo, ancor più palpabile considerando che la "Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere"[418] ha evidenziato come le criticità maggiori non risiedano (sol)tanto nell'esistenza delle misure in sé[419], quanto nella loro applicazione. In numerosi interventi è emerso che una formazione insufficiente degli operatori incaricati di applicare tali misure porta spesso a una valutazione riduttiva e frammentaria della violenza, ridimensionandola a mero conflitto familiare, senza coglierne le conseguenze devastanti [420]. Inoltre, la sovrapposizione di strumenti fa sì che la scelta di quello più idoneo dipenda fortemente dalle informazioni ricevute dalla vittima e dalle procedure operative adottate a livello

[417] Al fine di garantire al giudice un quadro dettagliato del sub-procedimento, caratterizzato da un *iter* semplificato e da condotte violente, l'art. 473-*bis*.41 c.p.c. prevede che, oltre ai requisiti del ricorso introduttivo stabiliti dagli artt. 473-*bis*.12-13 c.p.c., la parte sia tenuta a indicare eventuali procedimenti definiti o pendenti relativi ad abusi o violenze già accertate da un'altra autorità giudiziaria (ad esempio, il tribunale penale o il tribunale per i minorenni) o da un'autorità amministrativa, come nel caso di un ammonimento del Questore. Inoltre, è richiesto che vengano comunicati i provvedimenti emessi nei diversi giudizi, unitamente alla documentazione che la parte ritenga utile a supporto delle proprie allegazioni. Cfr. A. NASCOSI, *La tutela delle vittime di violenza domestica o di genere nel processo civile*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 2024, pp. 81-100.

[418] E. CADAMURO, *Per un effettivo contrasto alla violenza*, cit., p. 18, nota 10, evidenzia come nel D.L. 14 agosto 2013 n. 93, l'adozione di misure urgenti era giustificata, nel provvedimento stesso, a causa del «*susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e [del] conseguente allarme sociale che ne è derivato*». L'Autrice evidenzia come l'*escalation* criminale sia ormai da tempo percepita, ma solo recentemente sono disponibili dati ufficiali – sebbene ancora influenzati da un "numero oscuro" significativo, a causa delle difficoltà delle vittime nel denunciare le violenze subite – grazie anche al lavoro della "Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e su ogni forma di violenza". Questa Commissione è stata istituita con delibera del Senato il 16 ottobre 2018 (avvio dei lavori il 7 febbraio 2019), con il compito di monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul e degli altri accordi internazionali in materia, nonché la legislazione nazionale ispirata agli stessi principi (i lavori della Commissione sono consultabili su https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/CommissioniStoriche/0-00141.htm). A causa dell'assenza di un sistema strutturato per la rilevazione periodica, omogenea e scientificamente accurata dei dati relativi a questo fenomeno, su impulso della Commissione è stata recentemente approvata la L. n. 53/2022, che introduce "Disposizioni in materia di statistiche sulla violenza di genere", con l'obiettivo dichiarato di «*garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno*» (art. 1). Sempre secondo l'Autrice, un altro elemento significativo per fini statistici è rappresentato dal monitoraggio e dall'analisi dei reati legati alla violenza di genere, effettuato dal "Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale della Polizia criminale – Servizio analisi criminale", i cui *report* sono disponibili su https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-estatistiche/omicidi-volontari-e-violenza-genere.

[419] Anche se la stessa Commissione rileva che «*vent'anni di legislazione in materia di contrasto alla violenza di genere, all'insegna di una logica "emergenziale" ci consegnano un apparato normativo stratificato, frammentato, plurisettoriale. Spesso scarsamente conosciuto, tanto dalle donne, quanto dagli operatori chiamati alla sua applicazione. [..] Uno dei principali nodi critici del sistema di tutela dei diritti individuali: una tecnica normativa che finisce per determinare – in tutti i campi – quell'endemico stato di incertezza, destinato ad alimentare la conflittualità tra gruppi sociali e tra individui, ed in definitiva a generare sfiducia verso le istituzioni*».

[420] E. CADAMURO, *Per un effettivo contrasto alla violenza*, cit., p. 21.

locale. Una frammentazione normativa, questa, che porta a interpretazioni disomogenee e a una gestione del caso che rischia di configurarsi come una strategia difensiva, invece che quale metodo coordinato ed efficace di protezione, prodromico alla prevenzione penale.

Del resto, anche dal punto di vista sostanziale diventa difficile tracciare una linea di confine netta fra le situazioni prese di mira dalle misure di prevenzione in ambito familiare / sentimentale e quelle proprie degli ordini di protezione, perlomeno quando entrambe si prefiggono di intervenire in uno stadio antecedente al penalmente rilevanti. Gli ordini di protezione, del resto, erano già stati criticati[421] per l'indeterminatezza della condotta violenta costituente il presupposto sostanziale di applicazione[422], resa ancor più grave dal presidio penale di cui all'art. 388 c.p.

Se, poi, le stesse forme di pericolosità vengono contrastate sia con strumenti tipici, caratterizzati da certi *standard* probatori e da un controllo giudiziario più rigoroso, sia con misure atipiche, tanto "penali" quanto civili, il confine tra queste ultime così come quello fra prevenzione, protezione e repressione diventa labile.

8. *Quale disciplina per le misure di prevenzione atipiche?*

Come si è tentato di mettere in luce, l'assetto normativo delle misure di prevenzione atipiche si caratterizza per un'evidente frammentarietà normativa, risultando prive di un quadro organico che ne disciplini in modo unitario l'applicazione e i presupposti. Questa disorganicità deriva dalla loro introduzione progressiva nel tempo, spesso in risposta a emergenze sociali o pressioni politiche, anziché come parte di un progetto coerente di politica criminale. Tale approccio ha determinato un sistema in cui le misure atipiche sfuggono a un inquadramento chiaro rispetto al Codice Antimafia e si pongono in una zona grigia dal punto di vista delle garanzie costituzionali ed europee. In questo senso, la questione centrale è se tali misure, pur essendo disciplinate in normative settoriali e non rientrando espressamente nel Codice, debbano essere comunque ricondotte alla disciplina generale delle misure di prevenzione o mantenere una loro autonomia.

---

[421] F. FIORENTIN, G.P. DOLSO, F. GAMBINI, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 476 ss.

[422] «*quando la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente*». Cfr. art. 342-*bis* c.c.

La giurisprudenza costituzionale più risalente[423] ha costantemente affermato che il sistema della prevenzione si regge su principi generali immanenti all'ordinamento, i quali trovano il loro fondamento nell'esigenza di tutelare la sicurezza collettiva e l'ordine pubblico. In questa prospettiva, la Corte ha ricondotto le misure di prevenzione – sia tipiche che atipiche – a un comune denominatore rappresentato dalla finalità preventiva di contrasto alla pericolosità sociale, intesa come condizione di rischio per la collettività, indipendentemente dalla commissione di un reato. Tale impostazione evidenzia come la prevenzione non sia un'area normativa autonoma e separata, ma risponda a una matrice comune orientata alla tutela anticipata di beni giuridici ritenuti di primaria importanza, anche a costo di incidere sulle libertà individuali. Ciononostante, il problema dell'applicabilità del Codice Antimafia a misure che, per quanto funzionalmente simili, non sono espressamente disciplinate dallo stesso, si è posto con forza a seguito delle più recenti innovazioni normative in ambiti diversi dalla criminalità organizzata, come la violenza di genere e la delinquenza minorile.

Le misure tipiche previste dal Codice Antimafia, pur presentando profili di criticità, si collocano all'interno di un impianto normativo strutturato, caratterizzato da un certo grado di prevedibilità e da presupposti applicativi relativamente definiti. Alla definizione dei presupposti applicativi propri di ciascuna misura segue, poi, un insieme di regole applicabili a tutte. L'estensione di tali previsioni generali anche alle misure di prevenzione atipiche potrebbe certamente rafforzare l'organicità del sistema preventivo, ma al contempo solleva complessi problemi di compatibilità con l'impianto normativo effettivamente esistente.

Il fatto che molte misure atipiche siano disciplinate da norme speciali, spesso collocate in testi normativi differenti e prive di un raccordo sistematico con il Codice Antimafia, rischia di generare un sistema disomogeneo e frammentato.

D'altronde, l'asserita maggiore specificità che dovrebbe caratterizzare le misure di prevenzione atipiche rende complesso ricondurle a quelle tipiche, quantomeno nella loro struttura sostanziale. Le misure tipiche hanno sempre mantenuto un'impronta più generalista, mirando a prevenire fenomeni criminali ampi e strutturati, come la criminalità organizzata o il terrorismo. Al contrario, le misure atipiche sembrano delinearsi come strumenti di intervento mirato, diretti a prevenire sfere di criminalità specifiche in contesti

[423] Corte Cost., sent. n. 27/1959 e n. 23/1964.

circoscritti – come la violenza di genere o la sicurezza negli stadi – che dovrebbe consentire una più chiara individuazione del fenomeno di pericolosità su cui si intende intervenire. Con l'ulteriore pregio di poter pensare a delle soluzioni che non siano meramente afflittive ma anche di prevenzione positiva dato che una migliore conoscenza di fenomeni criminosi specifici dovrebbe consentire di formulare, almeno teoricamente, delle misure che tengano conto anche dei problemi sociali e politici sottesi a quella sfera di criminalità.

La finalità preventiva, allora, sembra quasi più chiara nelle misure di prevenzione atipiche che, pur nei loro difetti e restando sul piano del *dover essere*[424], tendono a contrastare non una generica predisposizione alla devianza, quanto condotte illecite attuate in specifici ambiti sociali, potendo intervenire in modo calibrato su situazioni di rischio più determinate. Nelle misure tipiche, invece, il tipo preventivo anziché coincidere «*con un'astrazione categoriale in grado di individuare / selezionare / classificare categorie soggettive gonfiate su elementi di analogia*»[425], finisce per accumunare manifestazioni di pericolosità fra loro alquanto eterogenee.

Il problema di fondo resta, dunque, sempre quello della selezione del rilevante[426]: *chi e cosa colpire?*

Il legislatore, nel corso del tempo, ha messo in campo un *carnet* ampio di modelli di pericolosità[427] a cui, forse, la risposta più opportuna è quella che richiede la creazione di spazi di intervento per una prevenzione mirata e adeguatamente selettiva, che prenda a modello i vantaggi della specificità della prevenzione atipica. Com'è stato autorevolmente osservato[428], infatti, quanto più «*sarà tassativa la descrizione della categoria entro cui il prevenuto*

---

[424] Tuttavia, questa apparente distinzione tra misure tipiche e atipiche si sta progressivamente erodendo. L'espansione del paradigma preventivo ha portato a un ampliamento delle misure atipiche, che in alcuni casi si avvicinano sempre più, per effetti e contenuti, a quelle tipiche. Ad esempio, l'ammonimento del Questore per atti persecutori o violenza domestica, pur essendo formalmente una misura amministrativa, ha molteplici punti di contatto con strumenti di prevenzione giudiziaria come la sorveglianza speciale, incidendo in modo rilevante sulla libertà del soggetto destinatario e fungendo da presupposto per l'applicazione di misure più gravi.

[425] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 476 ss.

[426] *Ibidem*.

[427] *Ibidem*.

[428] *Ibidem*. L'Autore ritiene necessario un intervento in grado di influire sugli indici probatori destinati a orientare il giudizio di pericolosità: la meritevolezza della misura si dovrebbe fondare, infatti, sull'accertato pericolo di reiterazione di reati simili a quelli già indiziariamente attribuiti al prevenuto, in luogo della generica valutazione della sua pericolosità per la "pubblica sicurezza", con il recupero di una dimensione preventiva e uno sguardo al futuro. A tal fine, dovrebbe prevedersi, in modo tassativo, una base diagnostica capace di modellare la componente constatativa del tipo, accompagnata dalla selezione in chiave prognostica di indicatori affidabili del rischio preventivo. La diagnosi e la prognosi di pericolosità, insomma, dovrebbero essere collegate in un rapporto di reciproca implicazione.

va preliminarmente inquadrato, tanto più si porranno le condizioni per restringere l'area di rischio preventivo a quei reati la cui prossima consumazione sia indiziata dai selettivi indici di pericolosità già raccolti».

La questione, però, si apprezza più sul piano della teoria che in concreto. Qui, infatti, le misure di prevenzione atipiche restano più facilmente segregate nella sfera amministrativa, facendo leva sulla minore gravità del loro impatto e sulla natura discrezionale del provvedimento che le dispone. Questa impostazione ha consentito di sottrarle, almeno in parte, agli interrogativi che, nell'ambito delle misure di prevenzione tipiche, ha portato dottrina e giurisprudenza ad interrogarsi sulla natura sostanzialmente penale di tali strumenti[429], alla luce della giurisprudenza europea progressivamente affermatasi sul punto. Con riferimento alle misure tipiche, infatti, si è posto il problema di comprendere fino a che punto le stesse possano essere qualificate come sanzioni "mascherate", con tutto ciò che ne consegue in termini di applicabilità delle garanzie del giusto processo previste dall'art. 6 CEDU.

In effetti, la riconducibilità o meno delle misure di prevenzione atipiche al sistema "antimafia" ha degli importanti riflessi in ordine all'estendibilità ad esse dei principi gradualmente enunciati dalla Corte EDU e dalla Corte Costituzionale in tema di misure tipiche. In particolare, la sentenza *De Tommaso c. Italia* ha avuto un impatto notevole sull'architettura del sistema preventivo italiano: come visto, con questa pronuncia la Corte ha ritenuto la sorveglianza speciale prevista dal Codice Antimafia in contrasto con i parametri convenzionali, poiché carente di una sufficiente determinatezza nella descrizione dei presupposti applicativi e delle conseguenze della misura sulle libertà del destinatario della stessa.

In questo senso, se si accoglie l'idea che il sistema della prevenzione debba essere unitario l'insegnamento di *De Tommaso*[430] dovrebbe estendersi a tutte le misure di prevenzione, comprese quelle atipiche, imponendo al legislatore di garantire chiarezza e prevedibilità nei presupposti applicativi. Ciò si rifletterebbe, ad esempio, sulla misura del D.A.C.Ur. che, anche a causa delle continue innovazioni normative che ne hanno di volta

[429] Si rinvia, per un approfondimento della questione al Capitolo III.

[430] Ovverosia non solo l'esigenza di assicurare una base legale della misura in grado di soddisfare il requisito dell'accessibilità ma anche rispondere all'ulteriore necessità che alla comprensibilità del dettato normativo si accompagnino la determinatezza dei contenuti e la calcolabilità delle conseguenze della misura destinate ad incidere sulla sfera giuridica dell'interessato.

in volta toccato soltanto alcuni aspetti in modo disorganico, non risulta chiara nei suoi requisiti di operatività, con ricadute in termini di prevedibilità per chi ne sia destinatario.

Allo stesso modo, occorre considerare che, nell'ambito della prevenzione tipica, si è in attesa della sentenza Cavallotti[431] che, pur riguardando la misura patrimoniale della confisca di prevenzione, potrà avere degli importanti risvolti sul sistema preventivo nazionale. Negli ultimi anni, infatti, la giurisprudenza europea e costituzionale, sebbene non sia giunta a riconoscere alle misure di prevenzione tipiche natura sostanzialmente penale, ha posto l'accento sulla necessità che le stesse non si traducano in strumenti meramente afflittivi, privi di un effettivo collegamento con l'obiettivo di prevenzione dei reati. L'eventuale applicazione generalizzata del Codice Antimafia anche alle misure atipiche, pertanto, potrebbe condurre a un necessario riallineamento della disciplina, al fine di evitare disparità di trattamento tra misure formalmente distinte ma che dovrebbero essere accomunate dalla medesima finalità preventiva.

La questione, inoltre, appare di rilievo anche sotto il profilo dell'applicazione congiunta di diverse misure di prevenzione, tipiche e atipiche. La combinazione indiscriminata di strumenti preventivi rischia, invero, di determinare un effetto cumulativo sproporzionato, con una compressione eccessiva dei diritti fondamentali, in assenza di un coordinamento normativo che ne limiti l'applicazione contestuale. Oggi, infatti, questo cumulo è ritenuto possibile in quanto l'applicazione di più misure di prevenzione consegue a distinte valutazioni di pericolosità, anche se effettuate in relazione ai medesimi elementi obiettivi di fatto[432].

In quest'ottica, uno dei principali problemi è la proliferazione di misure di prevenzione atipiche che, a differenza di quelle tipiche previste dal Codice Antimafia, sono disciplinate da normative settoriali senza un riferimento esplicito a principi unitari.

---

[431] Il caso Cavallotti riguarda l'applicazione della confisca di prevenzione a soggetti accusati di associazione mafiosa ma successivamente assolti da tale accusa in sede penale. La Corte EDU è chiamata a valutare se l'applicazione di tale misura preventiva, in assenza di una condanna penale definitiva, violi l'art. 6 della Convenzione. La sentenza Cavallotti è attesa per chiarire se l'applicazione di misure preventive in assenza di una condanna penale definitiva (e in presenza, anzi, di un'assoluzione) rispetti i principi di legalità e presunzione di innocenza, stabilendo così un precedente importante per la compatibilità del sistema italiano delle misure di prevenzione con gli *standard* europei..00000000000000000000000

[432] F. FIORENTIN, G.P. DOLSO, F. GAMBINI, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 476 ss. Gli Autori ricordano come, secondo la giurisprudenza, il divieto di cumulo materiale non si applica quando vi sia la semplice giustapposizione di diverse misure di prevenzione, nel caso in cui la/e successiva/e derivino da procedimenti di prevenzione distinti, basati sull'allegazione di elementi successivi o posteriori rispetto a quelli considerati per l'irrogazione della misura precedente. In altre parole, non sussiste il divieto di cumulo delle misure di prevenzione, sia che appartengano allo stesso tipo (*genus*) che a tipologie differenti (*species*). Pertanto, è legittima l'irrogazione di una misura di prevenzione diversa, a condizione che essa si fondi su un quadro sintomatico distinto della pericolosità sociale dell'interessato.

Di conseguenza, strumenti di questo tipo, pur non richiedendo l'integrazione di un precedente testo normativo ma venendo introdotte attraverso nuove riforme, possono sovrapporsi senza un criterio gerarchico chiaro, generando un quadro normativo frammentato e, talvolta, incoerente.

L'assenza di una disciplina organica comporta il rischio di duplicazioni sanzionatorie, in cui misure di natura preventiva finiscono per assumere un carattere afflittivo non sempre giustificato da un reale accertamento della pericolosità sociale del soggetto.

Una possibile soluzione potrebbe essere una sorta di applicazione del principio di specialità[433], previsto, in materia penale, dall'art. 15 del codice[434], al fine di evitare la sovrapposizione ingiustificata di misure aventi scopo pressoché coincidente. In questo modo, tra più misure potenzialmente applicabili, verrebbe privilegiata quella più adeguata rispetto alla specifica situazione, evitando che lo stesso soggetto venga sottoposto a restrizioni multiple per lo stesso nucleo di condotte. Tuttavia, questa operazione non può prescindere da una revisione dell'attuale disciplina delle misure di prevenzione atipiche, le quali si collocano in una zona grigia tra diritto amministrativo e diritto penale.

In alternativa, si potrebbe valutare l'estensione del Codice Antimafia anche alle misure atipiche, al fine di garantire un quadro normativo unitario e omogeneo, che assicuri criteri uniformi per l'applicazione delle misure e per la tutela dei diritti dei soggetti interessati. Tuttavia, questa soluzione presenterebbe alcune criticità, in quanto molte delle misure di prevenzione atipiche sono concepite per rispondere a esigenze specifiche. Un'eventuale assimilazione delle due categorie potrebbe comportare, dunque, un irrigidimento del sistema preventivo o, al contrario, una diluizione delle garanzie oggi previste per le misure antimafia, seppur di matrice spesso giurisprudenziale.

In definitiva, il problema del cumulo delle misure di prevenzione evidenzia la necessità di un ripensamento complessivo del sistema, volto a garantire, da un lato,

---

[433] Per certi versi lasciata intendere anche da F. FIORENTIN, G.P. DOLSO, F. GAMBINI, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 476 ss., secondo cui la nuova valutazione giudiziale, che opera indipendentemente dalla precedente, può comportare, in tutto o in parte, situazioni di incompatibilità o assorbimento. In tal caso, però, il rimedio previsto dalla legge a favore del proposto è la richiesta di revoca o modifica del primo decreto.

[434] In sostanza, l'art. 15 stabilisce che, in presenza di norme specifiche e generali applicabili allo stesso fatto, deve prevalere quella specifica. Questo principio, esteso alle misure di prevenzione, impedisce che vengano accumulate provvedimenti che perseguono obiettivi identici, assicurando che ogni misura si fondi su elementi distinti e ben definiti della pericolosità sociale dell'interessato. In più, consentirebbe di far prevalere le misure di prevenzione atipiche, più specifiche, ogni qualvolta possano "concorrere" con quelle tipiche.

l'efficacia dell'azione preventiva e, dall'altro, il rispetto dei principi di proporzionalità, determinatezza e non duplicazione sanzionatoria. Senza un intervento normativo chiarificatore, il rischio è che il sistema attuale continui a generare incertezze applicative e disparità di trattamento, compromettendo la coerenza del sistema preventivo nel suo complesso.

Capitolo III

Se tutto è prevenzione che cos'è la prevenzione? Spunti per una teoria generale delle misure di prevenzione personali

SOMMARIO: 1. I confini mobili della prevenzione: l'urgenza di una sistemazione dogmatica. – 2. Il dibattito, mai sopito, sulla natura giuridica delle misure di prevenzione. – 3. Caratteri distintivi della prevenzione e categorie limitrofe: è possibile tracciare un confine sostanziale? – 4. Misure di prevenzione e diritto penale: confini e assorbimenti. – 5. Misure di prevenzione e misure di sicurezza: i rischi di un diritto della pericolosità privo di limiti sostanziali. – 6. Misure di prevenzione e misure cautelari: prevenzione sostanziale e prevenzione processuale a confronto. – 7. Anatomia delle misure di prevenzione personali: ricerca degli elementi distintivi e dei profili comuni. – 8. Misure di prevenzione personali tipiche: peculiarità del sotto-sistema. – 9. Misure di prevenzione personali atipiche: tratti distintivi in un impianto a-sistemico. – 10. Verso una teoria generale delle misure di prevenzione personali. – 11. Elemento oggettivo. – 12. Elemento soggettivo.

1. *I confini mobili della prevenzione: l'urgenza di una sistemazione dogmatica.*

La disciplina delle misure di prevenzione personali si colloca in un territorio giuridico di confine, caratterizzato da un'intima tensione tra esigenze di sicurezza pubblica e tutela dei diritti fondamentali. Questo particolare statuto, che sfugge ad una classificazione univoca, ha alimentato un dibattito mai sopito sulla natura giuridica delle misure di prevenzione e sulla loro compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Come emerso nei capitoli precedenti tali strumenti si sono evoluti in un contesto normativo e giurisprudenziale frammentato, oscillando tra la funzione di mezzi di tutela anticipatoria e quella di meccanismi di controllo sociale. Tale incertezza si riflette nella difficoltà di individuare un modello unitario e coerente che ne delinei la *ratio* e i limiti applicativi. Se, infatti, il sistema della prevenzione personale nasce come risposta

all'insufficienza del diritto penale[1] nella lotta contro la criminalità organizzata e altre forme di devianza sociale, la sua espansione[2] e sovrapposizione con istituti affini (quali le misure cautelari, le misure di sicurezza e persino alcune pene accessorie) ha reso sempre più sfumato il confine tra prevenzione e repressione.

In quest'ottica, partendo dall'analisi condotta in precedenza il presente capitolo si pone l'obiettivo di affrontare la categoria generale della "prevenzione", con l'obiettivo di verificare la possibilità di elaborare una teoria generale della stessa. A tal fine, imprescindibile punto di partenza è quello relativo al dibattito sulla natura giuridica delle misure in esame, atta a chiarire se la relativa discussione riguardi effettivamente la prevenzione di per sé. L'intento, infatti, è comprendere se il nodo critico risieda nelle misure in quanto tali – e, dunque, abbia una matrice sostanziale – oppure derivi prevalentemente dalla loro applicazione concreta. Tale analisi consente di stabilire, da ultimo, in che misura le diverse misure possano essere considerate afflittive o conservare, invece, una reale funzione preventiva.

Nel tentativo di ricondurre le diverse misure, tipiche e atipiche, nell'alveo di un concetto unitario di "prevenzione" si tenterà di ricercare ed enucleare degli elementi comuni alle diverse misure analizzate in precedenza. Questi, infatti, potrebbero costituire le fondamenta di una teoria generale e, dunque, il nucleo stesso della prevenzione.

Infine, si tenterà di verificare se queste caratteristiche siano effettivamente di pertinenza del sistema della prevenzione o finiscano per invadere la sfera del diritto penale in senso stretto. In questo senso, è utile interrogarsi sulla validità delle riflessioni svolte dalla dottrina nel passato: «*il punto è se si debba rimanere nello stesso solco teorico-scientifico, caratterizzato da un motivato scetticismo sulla validità del sistema preventivo; o se – di fronte alle numerose concrezioni normative, giurisprudenziali e dottrinali, che in tutti questi anni si sono sedimentate*

[1] Le misure preventive, a causa di una formulazione inefficace delle relative fattispecie – orientate più a punire il passato che a impedire il futuro – e basate su un giudizio prognostico di pericolosità sociale estremamente vago e privo di solide evidenze scientifiche, finirebbero per assumere il ruolo di strumenti di difesa sociale e di tutela dei beni giuridici, compiti che il sistema di giustizia penale, con i suoi tempi troppo lenti, non è più in grado di garantire. In questi termini, A. MANNA, *Il diritto delle misure di prevenzione*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., p. 3 ss.; E. GALLO, *Misure di prevenzione*, cit., p. 15; G. FIANDACA, *voce Misure di prevenzione*, cit., p. 122; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 239 ss.; V.N. D'ASCOLA, *Un codice non soltanto antimafia*, cit., p. 51 ss.; F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 136 e 137; M. CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione*, cit., p. 530; L. DELLA RAGIONE, *Le misure di prevenzione nello specchio*, cit. p. 40.

[2] Esse incontrano nella prassi applicativa uno straordinario successo tanto da essere estese nella loro concreta operatività al di là del loro tradizionale ambito originario. Cfr. M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 52.

– non sia giunto il tempo del disincanto, senza che ciò significhi abbandonarsi alla rassegnazione, ma piuttosto mettersi tenacemente alla guida di un reale processo di riforma, anche in questo settore»[3].

Insomma, giunti a questo punto e volgendo lo sguardo all'attuale quadro normativo[4] l'interrogativo di fondo non può essere più *se* sia necessaria una prevenzione dei reati, bensì *come* questa debba essere realizzata[5]. È ovvio che, in una legislazione utopica, la prevenzione andrebbe realizzata rimuovendo le cause sociali ed economiche del crimine, attraverso politiche di assistenza sociale e sanitaria, urbane, di istruzione, educazione e avviamento al lavoro[6]. Tuttavia, il sistema normativo attuale sembra muoversi in una direzione diversa, privilegiando strumenti di intervento repressivo che, in molti casi, sfumano i confini tra prevenzione e sanzione.

Il rischio, pertanto, è quello di trovarsi di fronte a un sistema normativo dove la prevenzione diviene un concetto onnicomprensivo, suscettibile di inglobare ogni forma di intervento statale volto a limitare la libertà dell'individuo sulla base di una prognosi di pericolosità.

Se tutto è prevenzione, che cos'è davvero la prevenzione?

La domanda, lungi dall'essere meramente retorica, pone un problema di coerenza sistematica: è possibile tracciare confini certi tra la prevenzione e altri strumenti afflittivi? Quali sono gli elementi costitutivi che definiscono una misura di prevenzione personale e la differenziano da altre forme di limitazione della libertà?

Per tentare di rispondere a questi interrogativi il presente lavoro si propone di esplorare le possibili linee di una teoria generale delle misure di prevenzione personali. A tal fine, si procederà dapprima all'analisi delle principali posizioni dottrinali e giurisprudenziali relative alla natura giuridica delle misure di prevenzione, evidenziandone criticità e aporie sistematiche. Successivamente, verranno esaminati gli elementi strutturali della prevenzione, ponendoli a confronto con istituti limitrofi al fine di individuarne gli eventuali tratti distintivi. Infine, si tenterà di delineare una costruzione teorica che possa fungere da base per una razionalizzazione della materia, valutando se e in che misura le

---

[3] F. CURI, *Il Daspo urbano*, cit., p. 47, che evidenzia come sia auspicabile ricomprendere, nell'infaticabile lavoro di adeguamento, anche le misure di prevenzione personali e non solo quelle patrimoniali. Nello stesso senso, F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit.; D. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1531.

[4] Analizzato ampiamente nei capitoli precedenti con riguardo ai mutamenti che hanno colpito le singole misure di prevenzione personali tipiche e atipiche.

[5] F. BASILE, *Dieci anni di Codice Antimafia – Le misure di prevenzione: bilanci e prospettive*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, 2022, p. 6 ss.

[6] *Ibidem*.

misure di prevenzione personali possano essere ricondotte ad un modello unitario o debbano essere ripensate in una prospettiva differenziata.

L'obiettivo è duplice: da un lato, offrire una chiave di lettura che consenta di comprendere in modo organico il fenomeno delle misure di prevenzione; dall'altro, verificare se la loro espansione sia compatibile con i principi di legalità, determinatezza e proporzionalità, o, al contrario, rappresenti una forma di erosione delle garanzie fondamentali. Il percorso dovrà necessariamente confrontarsi con l'evoluzione storica e politica della prevenzione[7], con l'eterogeneità dei suoi presupposti[8] e con le difficoltà di un bilanciamento che non sacrifichi la sicurezza pubblica[9], ma neppure legittimi uno Stato di polizia mascherato da diritto preventivo[10].

2. *Il dibattito, mai sopito, sulla natura giuridica delle misure di prevenzione*.

La qualificazione giuridica delle misure di prevenzione personali rappresenta una delle questioni più dibattute e controverse nell'ambito del diritto penale e della sicurezza pubblica. Il problema della loro collocazione sistematica si intreccia con questioni di primaria importanza, come la tutela dei diritti fondamentali, la tenuta delle garanzie costituzionali e convenzionali e il ruolo stesso della prevenzione nel sistema sanzionatorio. Il nodo principale della discussione ruota attorno alla determinazione della loro natura: le misure di prevenzione appartengono al diritto penale, sono strumenti di diritto amministrativo o configurano una categoria autonoma, ibrida e di difficile sistemazione dogmatica? La risposta a tale quesito non è meramente classificatoria, ma

[7] Per approfondimenti si rinvia al capitolo I nonché, in dottrina, a L. LACCHÈ, *Uno sguardo fugace. Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. It. dir. e proc. pen*., 2017.

[8] F. BASILE, *Dieci anni di Codice Antimafia*, cit., p. 6 ss.

[9] Sul tema L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit.; F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo: genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Napoli, 2020; G. LINARES, D. MAINENTI, *Sicurezza, pericolosità e prevenzione nella società del rischio*, Milano, 2022.

[10] M. FATTORE, *Così lontani così vicini: il diritto penale e le misure di prevenzione – Osservazioni su Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 83, evidenzia acutamente che, a metà ottocento, la nascita del diritto di polizia segnò il lato oscuro e ipocrita dello Stato preunitario «*che – stretto tra l'icona dei principi illuministici e l'inderogabilità dell'ordine sociale liberale – forgiò misure atte a controllare e neutralizzare un'eterogenea schiera di 'nemici', per di più collocandole in una terra di nessuno, ove il programma di scopo non potesse esser frenato da principi, elaborazioni scientifiche, categorie dommatiche, regole, garanzie e altro*». Insomma, «*come un ente saprofita, il congegno assimilò dal modello penalistico le strutture repressivo-inabilitanti, rifiutando, però, con il medesimo qualsiasi rapporto di specie o genere, unica strategia idonea a scongiurare un esito di ineffettività o inutile duplicazione*».

incide direttamente sull'individuazione del regime giuridico applicabile, con implicazioni determinanti in materia di legalità, prevedibilità e controllo giurisdizionale.

Inoltre, l'indagine sulla natura giuridica delle misure di prevenzione personali assume un rilievo fondamentale nel più ampio tentativo di costruire una teoria generale della prevenzione. Solo chiarendo il perimetro concettuale entro cui esse si collocano e verificando la loro compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento è possibile comprendere se e come sia possibile ricondurre le diverse forme di prevenzione ad un paradigma unitario.

In quest'ottica, l'analisi delle singole misure, condotta nei capitoli precedenti, ha messo in luce come l'evoluzione normativa e giurisprudenziale abbia reso incerta la qualificazione giuridica delle misure di prevenzione, rendendole strumenti difficilmente collocabili in un quadro dogmatico coerente. La loro applicazione, infatti, si muove lungo un crinale ambiguo tra prevenzione e repressione, senza che emergano criteri netti per distinguerle da misure afflittive proprie del diritto penale. In molti casi, esse sembrano non tanto anticipare l'intervento punitivo dello Stato quanto sostituirsi ad esso[11], operando in una zona grigia in cui le garanzie tradizionali del diritto penale risultano attenuate o del tutto assenti. Ciò ha determinato un acceso dibattito dottrinale sulla loro compatibilità con i principi di legalità, determinatezza e giurisdizionalità, oltre che sulla tenuta del sistema sanzionatorio nel suo complesso[12].

Questa difficoltà di inquadramento emerge chiaramente dall'eterogeneità delle interpretazioni offerte dalla dottrina. Se alcuni autori continuano a ricondurre le misure di prevenzione nell'alveo degli strumenti di tutela anticipatoria; sempre più voci evidenziano la loro progressiva assimilazione a misure afflittive, essendo paragonabili alle sanzioni penali per effetti e restrizioni: com'è stato sostenuto, si è andati incontro a una deriva punitiva o, quantomeno, neutralizzatrice[13].

In effetti, l'assenza di un chiaro fondamento dogmatico ha contribuito a rafforzare la percezione di un sistema normativo, caratterizzato da un'espansione del controllo preventivo a scapito delle garanzie individuali, in cui la pericolosità sociale diviene criterio

[11] Sul rischio che le misure di prevenzione vengano usate in chiave sostitutiva nei casi in cui il processo penale abbia avuto un esito assolutorio si sono espressi anche F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1521; F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., pp. 4-5.

[12] Sul tema, in generale, D. PULITANÒ, *Lo sfaldamento del sistema penale e l'ottica amico-nemico*, Milano, 2006, pp. 1-21; S. MOCCIA, *Il volto attuale del sistema penale*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2013, pp. 1093-1107.

[13] Prevenzione speciale ritenuta da C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 33, «*velleitariamente rieducativa, di fatto precipuamente neutralizzatrice*».

determinante per imporre limitazioni alle libertà individuali, prescindendo da un accertamento di responsabilità basato su fatti penalmente rilevanti. Di conseguenza, gli operatori del diritto sono stati travolti dall'incertezza, abbracciando posizioni variabili[14]: si oscilla tra un'interpretazione restrittiva, che esclude qualsiasi spazio di agibilità costituzionale[15] per le misure di prevenzione, ed una lettura più ampia, che le riconduce al paradigma delle misure di sicurezza[16], seppur auspicandone un'evoluzione verso modelli più garantisti[17].

Non manca chi invoca la costruzione di un modello di difesa sociale connotato in senso assistenziale e curativo, in grado di soddisfare le istanze preventive secondo la logica dell'inclusione e non della emarginazione[18].

In questo contesto, l'incertezza sulla natura giuridica delle misure di prevenzione non si presenta come una questione meramente accademica, incidendo direttamente sulla loro compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e sovranazionale. È sempre l'assenza di un inquadramento dogmatico univoco ad aver reso difficile stabilire con chiarezza il perimetro entro cui si collocano le misure di prevenzione, portando dottrina e giurisprudenza a interrogarsi sulla loro legittimità alla luce dei principi costituzionali e convenzionali e dando vita, così, a un acceso dibattito che ha coinvolto anche la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte EDU.

Trattandosi di una tematica ampiamente approfondita in dottrina[19], ci si propone, in questa sede, di ripercorre soltanto i principali nodi critici emergenti in questo contesto.

---

[14] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[15] In questi termini L. ELIA, *Libertà personale*, cit., p. 23 ss.; L. STORTONI, *Profili costituzionali delle fattispecie penali*, cit., p. 317 ss.

[16] Per un'analisi del rapporto tra misure di prevenzione e misure di sicurezza si vedano A. ABUKAR HAYO, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione a confronto: l'incerta linea di discrimine tra la sanzione del passato e la prevenzione del futuro, nell'ottica del diritto interno e del diritto sovranazionale*, in *Arch. Pen.*, 2017; A. MANNA, *I rapporti tra misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Arch. Pen.*, 2021. In particolare, A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 212, afferma che «*appare necessaria una loro trasformazione in misure di sicurezza, e cioè* post *e non già* ante*, o* praeter delictum*, perché solo in tal modo esse, presupponendo non solo la pericolosità sociale, ma anche la commissione di un fatto di reato, evitano lo scivolamento verso le pene del sospetto*».

[17] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 50 ss. L'Autore propone una ridefinizione delle categorie di pericolosità soggettiva e una revisione delle misure in chiave di difesa sociale ispirata a logiche di inclusione e non di emarginazione.

[18] *Ibidem*.

[19] Fra i tanti, si rinvia a F. VIGANÒ, *Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta della interna della sentenza de Tommaso*, in *Dir. pen. cont.*, 2017; M. PICCHI, *Principio di legalità e misure di prevenzione nella ricostruzione dialogica fra Corte EDU, Corte costituzionale e Corte di cassazione. Gli sforzi "tassativizzanti" della giurisprudenza di legittimità possono sopperire alla cattiva qualità della legge*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019 pp. 1-15; S. FINOCCHIARO, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità*, cit.; F. MAZZACUVA, *L'uno-due della Consulta*, cit., p. 987 ss.; A. TARALLO, *CEDU e misure di prevenzione: un primo bilancio in vista del controllo sull'esecuzione della sentenza De Tommaso*, in *Arch. Pen.*, 2020; G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea*, cit.

Anzitutto, si deve ribadire che il ricorso a categorie giuridiche indeterminate, tipico delle misure di prevenzione soprattutto tipiche [20], solleva gravi dubbi di tassatività e determinatezza, violando uno dei cardini dello Stato di diritto: il principio di legalità (art. 25, co. 2, Cost. e art. 7 CEDU). La Corte EDU ha evidenziato – seppur limitatamente ad alcune categorie delle misure tipiche [21] – come l'assenza di parametri certi per la definizione della pericolosità sociale renda le misure di prevenzione personali imprevedibili e arbitrarie, con il rischio di esporre i destinatari a restrizioni della libertà personale non sufficientemente determinate dalla legge. La mancanza di un quadro normativo chiaro e prevedibile si traduce in una lesione del principio di legalità, il quale impone che ogni misura restrittiva sia fondata su norme accessibili, chiare e non interpretabili in modo estensivo a danno dell'individuo.

In secondo luogo, viene in considerazione il principio di offensività [22]: l'impostazione secondo cui le misure di prevenzione si applicano a prescindere dalla commissione di un reato, si discosta dalla logica penalistica tradizionale, che consente l'intervento dello Stato solo in presenza di un fatto offensivo concretamente lesivo di un bene giuridico tutelato. In quest'ottica, la dottrina[23] ha fatto riferimento a un *diritto penale del sospetto*, in cui la repressione statuale non si fonda sulla commissione di un illecito, bensì su una presunzione di pericolosità astratta, con evidenti implicazioni in termini di garanzie difensive e tutela dell'individuo.

Questa caratteristica ha sollevato ampie perplessità poiché, mentre il diritto penale si fonda sul principio di *extrema ratio*[24], il ricorso a misure preventive sembra sovvertire

---

[20] Per approfondimenti sulla determinatezza delle misure di prevenzione si rinvia a G. AMARELLI, *Misure di prevenzione e principio di determinatezza*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto 2019*, Roma, 2019, pp. 104-108.

[21] Si rinvia al capitolo II, sez. I.

[22] Per approfondimenti sul principio di offensività si vedano, tra i tanti, G. NEPPI MODONA, *Il lungo cammino del principio di offensività*, in *Studi in Onore di Marcello Gallo*, Torino, 2004, p. 89 ss.; V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005; M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, pp. 10-49; A. DE LIA, *"Ossi di seppia"? Appunti sul principio di offensività*, in *Arch. Pen.*, 2019; M. NADDEO, *Principio di offensività e chiavi di lettura*, Torino, 2022.

[23] F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto*, cit., p. 21 ss. Peraltro, nell'ambito della sentenza *De Tommaso* il giudice Pinto de Albuquerque, nella sua opinione dissenziente, osserva come le misure di prevenzione italiane integrerebbero delle «*pene di seconda classe*» fondate sul sospetto (§ 4 della *dissenting opinion*).

[24] Sul principio di *extrema ratio*, specie in ambito penale, la dottrina è sconfinata. Si rinvia, tra i contributi più recenti, a C.E. PALIERO, *Pragmatica e paradigmatica della clausola di extrema ratio. Seconda Sessione. Extrema Ratio: una favola raccontata a veglia?*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2018, pp. 1447-1487; A. GARGANI, *Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2018, pp. 1488-1513; G. MARRA, *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Torino, 2018.

tale paradigma, ponendo al centro dell'intervento statale una logica essenzialmente anticipatoria e discrezionale. A complicare ulteriormente la questione interviene l'eterogeneità delle fattispecie riconducibili alle misure di prevenzione – tipiche e atipiche – che presentano significative differenze in termini di presupposti applicativi, intensità afflittiva e finalità perseguite.

Questa varietà di strumenti preventivi comporta il rischio che il principio di *extrema ratio*, pur essendo tipico del diritto penale, venga di fatto compromesso nell'ambito della prevenzione. Difatti, sebbene tale principio trovi piena applicazione solo nell'ambito del diritto penale, la sua logica dovrebbe comunque permeare – almeno in forma attenuata – anche il sistema della prevenzione: se la pericolosità sociale è concepita come indice di un potenziale sviluppo criminoso, allora le misure preventive dovrebbero limitarsi a intervenire solo nei casi in cui la condotta del soggetto sia effettivamente sintomatica di una futura lesione di beni giuridici di rilievo. In altri termini, posto che la funzione delle misure preventive dovrebbe essere quella di anticipare la tutela di beni giuridici rispetto al momento in cui il reato si realizza appare problematico giustificare la loro applicazione in contesti di pericolosità sociale meno intensa, dove il legame tra condotta e futura offensività è tenue o incerto. L'assenza di un criterio selettivo rigoroso delle sfere di pericolosità "criminosa" finisce per incidere su situazioni che non rispecchiano quella gravità che giustifica l'intervento statale al fine di proteggere beni giuridici fondamentali. In altri termini, la mancanza di criteri stringenti per la selezione delle situazioni meritevoli di intervento preventivo alimenta il rischio di un'espansione incontrollata delle misure, in contrasto con l'esigenza di preservare un legame sostanziale tra pericolosità sociale e tutela anticipata dei beni giuridici.

È stata, poi, rilevata la tensione tra la disciplina delle misure di prevenzione e il principio di proporzione, presidio garantistico di matrice anche sovranazionale.

La proporzionalità, in effetti, dovrebbe costituire un criterio di orientamento della politica criminale[25] nonché un parametro essenziale per il controllo delle scelte del legislatore, implicando al suo interno sia il criterio dell'idoneità sia quello della stretta necessità. Una misura restrittiva della libertà personale, pertanto, dovrebbe essere proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, evitando eccessi che non siano strettamente indispensabili. In questo senso, il principio di proporzionalità dovrebbe

[25] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

informare non solo l'applicazione concreta delle misure, ma anche la tecnica di redazione delle norme[26] poiché «*ogni norma destinata ad impattare sui diritti fondamentali trova una controspinta antagonista nel generale principio di libertà*»[27].

Ciononostante, la prassi dimostra che, nell'ambito delle misure di prevenzione, questo bilanciamento non avviene sempre in modo ottimale[28] già sul piano legislativo. Anche questo aspetto, del resto, è un riflesso del fatto che la disciplina delle misure di prevenzione si inserisce in un contesto normativo in cui la natura giuridica di tali misure non è completamente definita; in cui, cioè, il legislatore è ben più libero di operare discrezionalmente. Tale libertà, in effetti, dovrebbe trovare un limite nel rispetto dei parametri di compatibilità costituzionale e sovranazionale ma, non essendo chiara la natura di tali misure, parimenti oscura è l'ampiezza di quegli indici che, negli altri rami del diritto, guidano le scelte legislative. Insomma, l'assenza di una definizione chiara delle misure di prevenzione comporta un'incertezza metodologica che permette, e talvolta giustifica, interventi legislativi meno vincolati ai consueti parametri di proporzionalità e necessità, con conseguente rischio di eccessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

Infine, un ulteriore profilo di criticità riguarda l'assenza di garanzie processuali adeguate, anche alla luce principio del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU. Senza entrare approfonditamente nel merito della questione, che richiederebbe una trattazione a sé stante, si può rilevare che l'applicazione delle misure di prevenzione non prevede le stesse tutele riservate agli imputati nel processo penale, determinando una significativa riduzione delle possibilità di difesa. L'esclusione dello statuto costituzionale del giusto processo, del resto, è dalla giurisprudenza giustificata[29] dalla presunta autonomia del sistema di prevenzione rispetto al sistema penale. Nondimeno, questa impostazione ha finito per dilatare in modo eccessivo la base dei fatti probatoriamente rilevanti, includendovi anche quelli per i quali sia stata pronunciata sentenza di assoluzione nel processo penale, come riconosciuto anche dalla Corte EDU[30]. Il problema, in sintesi, è quello di creare un sistema parallelo a quello penale in cui la prognosi di pericolosità sociale si fonda su elementi di prova che non avrebbero avuto rilevanza nel contesto di

[26] Sulle conseguenze della proporzionalità sulle scelte di criminalizzazione del legislatore penale si veda N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale*, cit., pp. 122-237.

[27] V. MANES, *Attualità e prospettive del controllo di ragionevolezza in materia penale*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2007, p. 758.

[28] G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., p. 3 ss.

[29] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[30] CEDU, Grande Camera, 6 aprile 2000, *Labita c. Italia.*

un accertamento penale, ampliando la discrezionalità giudiziaria e riducendo le garanzie per il proposto.

Queste criticità sono state ulteriormente accentuate dal dibattito sulla riconducibilità delle misure di prevenzione alla *materia penale*[31] nel senso elaborato dalla giurisprudenza della Corte EDU. È noto, infatti, quel filone giurisprudenziale, inaugurato con il celebre caso *Engel*[32], che ha rimaneggiato la categoria del *sostanzialmente penale*[33]. La Corte, in particolare, attraverso il consueto approccio casistico[34], ha progressivamente superato il criterio della qualificazione formale adottata dagli ordinamenti interni, affermando che l'appartenenza di una misura alla materia penale debba essere valutata sulla base di elementi sostanziali. A tal fine, i criteri *Engel* stabiliscono che la qualificazione di una misura come penale dipenda non solo dalla sua denominazione giuridica, ma anche (a soprattutto) dalla sua natura sostanziale e dal grado di afflittività che essa comporta[35].

---

[31] Sul concetto di materia penale si veda, fra i tanti, F. MAZZACUVA, *La materia penale e il 'doppio binario' della Corte europea: le garanzie al di là delle apparenze*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2013; F. VIGANÒ, *L'impatto della CEDU e dei suoi protocolli sul sistema penale italiano*, in G. UBERTIS, F. VIGANÒ (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2016, pp. 15-39; S. BISSARO, *L'ambito di operatività del principio di legalità penale: i confini della materia penale, tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2017; V. MANES, *Common law-isation del diritto penale? Trasformazioni del nullum crimen e sfide prossime future*, in *Cass. Pen.*, 2017, pp. 955-976; F. PALAZZO, *Il limite della political question*, cit., p. 461; L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, cit., p. 1 ss.

[32] In generale, sul tema, M. DONINI, L. FOFFANI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018; F. GIUNCHEDI, *Rapporti tra fonti europee e dialogo tra corti*, Pisa, 2018; M.M. SCOLETTA, *L'impatto sostanziale della CEDU sui principi fondamentali della materia penale nell'ordinamento interno: resistenze, desistenze, prospettive*, in G. GRASSO, A.M. MAUGERI, R. SICURELLA (a cura di), *Tra diritti fondamentali e principi generali della materia penale. La crescente influenza della giurisprudenza delle Corti Europee sull'ordinamento penale italiano*, Pisa, 2020, pp. 203-260.

[33] Per approfondire la questione si veda A. MARTUFI, *La potestà punitiva nel diritto UE: differenziazione dei modelli di tutela e modulazione delle garanzie penalistiche*, Torino, 2024.

[34] Il metodo casistico della Corte EDU è un approccio interpretativo basato sull'analisi concreta dei singoli casi anziché su una lettura astratta delle norme convenzionali. Questo modello consente alla Corte di valutare l'impatto effettivo di una certa misura di uno Stato Parte sui diritti fondamentali e la sua natura evolutiva permette di adattare l'interpretazione della CEDU ai mutamenti sociali, garantendo una protezione dinamica dei diritti. La Corte europea, insomma, con questo metodo costruisce una giurisprudenza, un'interpretazione della Convenzione che ne indica il contenuto attuale ma pur disponendo per il caso concreto, l'autorità della sentenza della Corte europea non è limitata al caso deciso come riconosciuto dalla Corte stessa. Si veda CEDU, Grande Camera, 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, § 154; CEDU, Grande Camera, 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*, § 86; CEDU, sez. I, 24 luglio 2003, *Karner c. Austria*, § 26; CEDU, sez. I, 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, § 197.

[35] I criteri *Engel* hanno rappresentato una svolta nella concezione della materia penale, affermando che la qualificazione di una misura debba basarsi su tre parametri:

1. Qualificazione giuridica della misura nell'ordinamento interno: se lo Stato classifica formalmente una misura come penale, essa rientra automaticamente nella materia penale. Tuttavia, questo criterio non è determinante e non vincola la Corte EDU;
2. Natura della misura: se una misura ha finalità repressive o punitive deve essere considerata penale;
3. Grado di severità della sanzione: se la misura impone limitazioni particolarmente gravose alla libertà personale, essa può essere considerata sostanzialmente penale.

Questa impostazione ha avuto un impatto significativo anche sulla valutazione delle misure di prevenzione in quanto la dottrina, prima, e la giurisprudenza, poi, hanno iniziato a interrogarsi sulla possibilità di considerare tali strumenti sostanzialmente penali. In effetti, prima dei "no" della Corte EDU[36] si è ipotizzato che l'evoluzione di questo indirizzo potesse rappresentare una via di fuga per ricondurre le misure di prevenzione nell'ambito del diritto penale, pur mantenendo la loro qualificazione formale come strumenti esterni a tale sfera. La logica sottesa a tale ricostruzione è quella di evitare la *truffa delle etichette*[37], ossia l'uso di denominazioni giuridiche fuorvianti per eludere l'applicazione delle garanzie convenzionali proprie del diritto penale. In tal senso, la dottrina ha sostenuto che, accertando la natura sostanzialmente sanzionatoria delle misure di prevenzione hanno, ne conseguirebbe il loro assoggettamento alle garanzie proprie

[36] A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 200 ss., contesta l'idea che le misure di prevenzione possano essere ricondotte al novero delle sanzioni amministrative, evidenziando come la stessa giurisprudenza della Corte EDU abbia riconosciuto la natura penale di alcuni illeciti amministrativi depenalizzati e delle relative sanzioni, inclusa la riduzione dei punti della patente, seppur collegata a una sanzione penale. Secondo l'Autore, se tali misure sono considerate appartenenti alla materia penale a maggior ragione le misure di prevenzione – sia personali che patrimoniali – dovrebbero essere qualificate come tali, data la loro elevata afflittività. Del resto, questa impostazione è stata sostenuta anche dal giudice Pinto de Albuquerque, il quale, basandosi sui criteri *Engel*, ha argomentato come le misure di prevenzione previste dalla legge del 1956 debbano essere ricondotte al diritto penale, sebbene tale tesi non abbia trovato unanime condivisione all'interno della Corte. Nell'occasione, in particolare, il giudice ha riconosciuto la sussistenza, in relazione alla misura della sorveglianza speciale oggetto di ricorso, di tutti i criteri *Engel*, valorizzando la pesante incidenza della misura sui diritti fondamentali dell'interessato; lo scopo general e special-preventivo perseguito da tale misura parallelo a quello proprio delle pene; la stretta correlazione con le misure penali in senso stretto, come tali considerate anche dalla legislazione nazionale ed applicabili nei casi di violazione delle prescrizioni imposte dal Giudice della prevenzione; e, da ultimo, l'avvenuto riconoscimento da parte della stessa Corte Costituzionale italiana nella sentenza n. 177 del 1980 dell'identità funzionale tra le misure di prevenzione e le misure di sicurezza, e della conseguente loro sottoposizione al medesimo quadro di garanzie costituzionali.

[37] *Ibidem*.

della materia penale, come il principio di legalità in senso stretto[38], l'irretroattività della norma sfavorevole[39] e il diritto a un equo processo[40].

Questa prospettiva si è rivelata, però, illusoria: tanto l'ordinamento italiano quanto quello europeo[41] continuano a trattarle come misure autonome, distinte dal diritto penale, evitando di applicare loro tali garanzie. In compenso, lo sforzo profuso dalla dottrina ha posto alcuni correttivi, affermandosi, quantomeno sul piano del meta-diritto, che il legislatore debba garantire un equilibrio tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti individuali.

In quest'ottica, la Corte di Cassazione ha in alcune occasioni recepito le indicazioni della Corte EDU riconoscendo che le misure di prevenzione, pur non essendo formalmente qualificabili come pene, possono produrre effetti sostanzialmente afflittivi tali da richiedere un'applicazione più rigorosa delle garanzie processuali.

---

[38] Le misure di prevenzione dovrebbero essere descritte in modo chiaro e preciso nella legge, evitando formulazioni vaghe, affinché possano dirsi effettivamente prevedibili per i consociati. Sul tema V. ZAGREBELSKY, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il principio di legalità in materia penale*, in *Ius*, 2009; M. SCOLETTA, *La legalità penale nel sistema europeo dei diritti fondamentali*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ (a cura di), *Europa e diritto penale*, Milano, 2013; N. ZANON, *Matière pénale e principio di legalità nella giurisprudenza costituzionale*, in I. PELLIZZONE (a cura di), *Il principio di legalità penale e diritto costituzionale. Problematiche attuali*, Milano, 2017; F. VIGANÒ, *Il nullum crimen conteso: legalità 'costituzionale' vs. legalità 'convenzionale'*, in S. TORDINI (a cura di), *Il rapporto problematico tra giurisprudenza e legalità, Atti del convegno su "Giurisprudenza, legalità e diritto penale"*, Bologna, 2017.

[39] La Corte costituzionale ha gradualmente affrontato il tema dell'applicabilità del principio di retroattività favorevole alle sanzioni amministrative sostanzialmente penali. Questo orientamento si basa sul riconoscimento che il principio di retroattività della *lex mitior*, tradizionalmente applicato in ambito penale, deve estendersi anche alle sanzioni amministrative che, per la loro natura e gravità, possono essere assimilate a quelle penali. Per un commento alla giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia si veda M.M. SCOLETTA, *Materia penale e retroattività favorevole: il 'caso' delle sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 115 ss.; A. CHIBELLI, *La problematica applicabilità del principio di retroattività favorevole alle sanzioni amministrative*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, p. 247 ss.; G.L. GATTA, *Non sempre 'depenalizzazione' equivale a 'mitigazione': la Corte Costituzionale sull'irretroattività delle sanzioni amministrative 'punitive' più sfavorevoli di quelle penali*, in *Dir. pen. cont.*, 2018; M.M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte Costituzionale – Corte cost., sentenza 21 marzo 2019, n. 63, Pres. Lattanzi, Red. Viganò*, in *Dir. pen. cont.*, 2019.

[40] Il soggetto destinatario della misura dovrebbe beneficiare delle stesse garanzie difensive previste per gli imputati in procedimenti penali dall'art. 6 della CEDU, come la presunzione di innocenza, il diritto alla difesa effettiva con l'assistenza di un legale, il contraddittorio nella formazione della prova e il diritto a un controllo giurisdizionale pieno ed effettivo sulla fondatezza della misura. In materia la dottrina è sconfinata. Si veda, tra i tanti, C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001; L. FILIPPI, *Equo processo: normativa italiana ed europea a confronto*, Padova, 2006; D. LIAKOPOULOS, *Equo processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel diritto comunitario*, Padova, 2007; S. BUZZELLI, R. CASIRAGHI, F. CASSIBBA, P. CONCOLINO, L. PRESSACCO, *Art. 6 – Diritto ad un equo processo*, in F. VIGANÒ, G. UBERTIS, *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2022, pp. 166-297.

[41] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 51, evidenzia come la giurisprudenza convenzionale e costituzionale continuino a ribadire la natura preventiva delle misure in esame, affermando che esse «*non implicano un giudizio di colpevolezza ma tendono a impedire la commissione di atti criminali, non potendo quindi essere comparate a una pena*». Cfr. *ex multis*, Corte EDU, *Riela c. Italia*, 4 settembre 2001.

D'altro canto, anche sul piano dottrinale la questione rimane fortemente controversa. Una parte della dottrina[42] sostiene che il vero criterio distintivo tra sanzioni penali e misure di prevenzione risieda nella funzione sostanziale che queste ultime esercitano e nel loro impatto afflittivo sulla libertà personale. In questo contesto, il dibattito si concentra sulla possibilità di conciliare l'esigenza di prevenzione con il rispetto delle garanzie fondamentali, evitando che la tutela della sicurezza pubblica diventi un pretesto per eludere i limiti e le garanzie imposti dal diritto penale. La difficoltà principale, secondo questo orientamento, consiste nel trovare un equilibrio tra la necessità di prevenire il crimine e la salvaguardia dei diritti individuali, senza che l'azione preventiva si trasformi in una forma di sanzione mascherata, sottratta al controllo e alle protezioni proprie del diritto penale.

Questa problematica, legata alla definizione e collocazione delle misure di prevenzione, ha spinto la dottrina a riflettere ulteriormente sul loro inquadramento giuridico. Preso atto dell'assenza di referenti certi sul piano convenzionale e della difficoltà di ricondurre le misure di prevenzione a una specifica categoria giuridica, la dottrina ha elaborato diverse teorie interpretative per collocarle sistematicamente. Il dibattito, che si protrae da decenni e ha coinvolto i più autorevoli giuristi, ha dato vita a quattro principali orientamenti di seguito riassuntivamente riportati.

Secondo una prima impostazione[43], che può essere definita teoria penalistica, le misure di prevenzione personali avrebbero natura essenzialmente penale o, quantomeno, afflittiva. Tale interpretazione si fonda sull'incidenza sostanziale che tali misure hanno sulla libertà personale e sulla loro funzione repressiva. Alcuni autori[44] sottolineano, in particolare, che la loro applicazione è spesso basata su indizi e sospetti senza che sia necessario l'accertamento di una responsabilità penale, configurandosi, così, come vere e proprie *pene senza delitto* [45] . Secondo questa idea, la qualificazione legislativa e

---

[42] Tra cui A. MANNA, *Misure di prevenzione*, cit., p. 1 ss.

[43] *Ibidem*. Negli stessi termini anche E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.; N. MADIA, *Ne bis in idem europeo e giustizia penale. Analisi sui riflessi sostanziali in materia di convergenze normative e cumuli punitivi nel contesto di uno sguardo d'insieme*, in *Arch. Pen*., 2020; V. MAIELLO, *Confisca, CEDU e Diritto dell'Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte*, in *Dir. pen. cont.*, 2012.

[44] Come E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., nonché F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 51 ss.

[45] Tale espressione si deve a AA.VV., *Delle pene senza delitto. Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto. Atti del V Convegno AIPDP (Milano, 18-19 novembre 2016)*, in *Riv. It. dir. e proc. pen*., 2017, pp. 399-660. Parla, invece, di sanzioni senza precetto F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto*, cit., p. 1 ss. Ancora, altre definizioni dottrinali ricorrenti per descrivere queste misure sono pene del sospetto e sanzioni sostanzialmente penali mascherate.

giurisprudenziale extra-penale costituirebbe una vera e propria truffa delle etichette[46], poiché misure formalmente qualificate come preventive si rivelano nella sostanza strumenti punitivi.

Il principale argomento a sostegno di questa teoria è il grado di afflittività delle misure di prevenzione, ritenuto comparabile a quello delle pene, specialmente nel caso della sorveglianza speciale[47]. Il punto è che se una misura comporta una restrizione della libertà personale analoga a una pena, essa dovrebbe essere soggetta alle garanzie proprie della materia penale, come l'irretroattività della norma più sfavorevole e la riserva di giurisdizione.

Ciononostante, alcuni autori mettono in discussione l'automatismo tra afflittività[48] e natura penale, evidenziando come l'analisi della funzione punitiva non possa prescindere da una valutazione concreta dell'impatto della misura sulla vita del destinatario[49], considerando anche il peso delle prescrizioni imposte. Inoltre, si è osservato che la natura giuridica di una misura non dovrebbe ricavarsi esclusivamente dalla sua afflittività[50], dovendo essere desunta dalla sua funzione preminente[51] e dalla disciplina normativa di riferimento. Pertanto, il grado di afflittività, pur essendo un elemento rilevante, non può essere l'unico criterio determinante.

---

[46] A. MANNA, F.P. LASALVIA, *"Le pene senza delitto"*, cit., p. 1 ss.

[47] LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 54, ricorda come, seconda parte della dottrina, il fatto che la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza sia disposta dal giudice all'esito di un procedimento giurisdizionale, cioè nel contraddittorio tra le parti davanti a un giudice terzo e imparziale, varrebbe ad escluderne la natura amministrativa e ad accreditarne la natura penale. Così A. MANNA, *Misure di prevenzione: aspetti comparatistici e prospettive di riforma*, in *Quest. Giust.*, 1995, p. 312. In effetti, continua l'Autore, la sorveglianza speciale implica «*una limitazione dell'*habeas corpus *derivante da un complesso di prescrizioni che incide sul destinatario in misura pari, se non finanche superiore, a quanto accade in caso di applicazione di misure pacificamente sanzionatorie, talvolta qualificate formalmente come pene*».

[48] Sul piano convenzionale, però, il criterio della severità è richiamato più come argomento *ad abundantiam*, cioè come parametro marginale. Così, anche di recente: CEDU, sez. V, 28 giugno 2011, *Ioan Pop c. Romania*, § 25; CEDU, sez. II, 15 maggio 2018, *Sancakli c. Turchia*, § 30; CEDU, Grande Camera, 8 luglio 2019, *Mihalache c. Romania*, § 62.

[49] G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., p. 1 ss.

[50] Per approfondimenti, LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., pp. 51-67.

[51] Riassumendo F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, cit., p. 26 ss., si può affermare che un'altra conseguenza dell'elaborazione di una nozione di materia penale incentrata sull'analisi delle funzioni è il superamento di qualsiasi partizione interna tra le misure aventi natura sanzionatoria ai fini dell'applicazione delle garanzie. A ben vedere, si tratta di una soluzione recepita anche dalla Corte Costituzionale nell'ambito delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali, attraverso l'estensione del principio di irretroattività – anche con diretto riferimento all'art. 25 Cost. – e del canone di retroattività della *lex mitior*. Del resto, a differenza di quanto avvenuto in altri ordinamenti europei, non sono tuttora ritenuti applicabili i principi sulla responsabilità personale, intesa come colpevolezza, di cui all'art. 27 Cost., i quali però, una volta ricondotti all'art. 7 CEDU, dovrebbero comunque avere rilevanza costituzionale ai sensi dell'art. 117 Cost.

Una seconda teoria riconduce le misure di prevenzione all'ambito del diritto amministrativo, qualificandole come strumenti di polizia amministrativa[52] finalizzati alla tutela dell'ordine pubblico. Questa impostazione, sostenuta prevalentemente da una parte della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, si fonda sull'idea che le misure di prevenzione non derivino dalla commissione di un illecito, bensì da una valutazione prognostica della pericolosità sociale del soggetto. L'assenza di un fatto di reato presupposto le distingue dalle pene, collocandole in un sistema autonomo di intervento statale mirato alla sicurezza collettiva.

Tuttavia, questa teoria è stata ampiamente criticata in dottrina per la sua ambiguità concettuale. Si è evidenziato[53] come molte misure di prevenzione incidano direttamente su diritti fondamentali come la libertà personale e di circolazione, senza essere accompagnate dalle garanzie tipiche del diritto penale. Sebbene, quindi, la natura amministrativa debba essere accertata per alcune misure[54], con l'applicazione delle garanzie procedurali proprie dell'ordinamento amministrativo, questa qualificazione risulta insufficiente a esaurire la complessità della materia, apparendo riduttivo ricondurre l'intero fenomeno della prevenzione a un mero inquadramento amministrativo. Infatti, oltre agli aspetti formali e procedurali, emergono elementi di natura sanzionatoria e retributiva che richiedono un'analisi più approfondita della vicinanza delle misure di prevenzione al diritto penale in senso proprio. Una lettura integrata e comparata di tali aspetti appare, dunque, indispensabile per evitare che la finalità di sicurezza collettiva diventi pretesto per una limitazione ingiustificata delle libertà individuali. Al contrario, si impone la necessità di un approccio concettuale innovativo, capace di superare la dicotomia tradizionale penale / amministrativo e di riconoscere la natura ibrida delle misure di prevenzione, integrando elementi amministrativi e punitivi in un quadro normativo che assicuri il rispetto dei principi e delle garanzie fondamentali.

[52] Ciò in quanto entrambe risentirebbero dell'origine storica come misure di polizia. Il problema, però, secondo A. MANNA, *Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, in *Arch. Pen.*, 2018, p. 9, si pone nei seguenti termini: se in uno Stato sociale di diritto possano o no legittimamente convivere sanzioni penali e misure di polizia.

[53] F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto*, cit., p. 15.

[54] Come l'avviso orale, che rappresenta uno strumento che non produce direttamente effetti negativi per le libertà individuali del soggetto.

Un terzo orientamento, sviluppatosi soprattutto con riferimento alla confisca di prevenzione[55], tende ad attribuire alle misure di prevenzione una funzione ripristinatoria o riequilibrativa. Secondo questa prospettiva esse non avrebbero una natura punitiva bensì sarebbero finalizzate a ristabilire un equilibrio giuridico alterato dalla pericolosità sociale del soggetto[56]. Seguendo questa logica si sostiene[57] che le misure di prevenzione non puniscono un fatto commesso, ma si limitano a rimuovere una situazione di rischio per l'ordinamento.

Tuttavia, l'applicazione di questa teoria alle misure di prevenzione personali appare problematica. A differenza della confisca di prevenzione, che può essere più agevolmente ricondotta a un meccanismo di riequilibrio patrimoniale[58], le misure che incidono sulle libertà individuali difficilmente possono essere giustificate in chiave meramente ripristinatoria. Inoltre, parte della dottrina ha evidenziato come questa teoria non tenga conto dell'effettivo impatto afflittivo delle misure di prevenzione personali, rendendo necessario un approccio più garantista.

Da ultimo, vi è quella teoria che considera le misure di prevenzione come un *tertium genus*, distinto sia dal diritto penale che dal diritto amministrativo. Secondo questa impostazione[59] le misure di prevenzione avrebbero una funzione autonoma di tutela anticipatoria che le caratterizza in modo sostanziale rispetto alle pene e alle sanzioni amministrative[60]. Si osserva[61], a riguardo, che la collocazione delle misure di prevenzione

---

[55] Per una visione recente e generale in merito alle confische, fra cui si annovera quella di prevenzione, si rinvia a D. CASTRONUOVO, C. GRANDI, *Confische e sanzioni patrimoniali nella dimensione interna e europea*, Napoli, 2021.

[56] Nell'ambito della confisca tale orientamento è stato recentemente approfondito da S. FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e civil forfeiture*, Milano, 2022.

[57] G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, cit., p. 3 ss.

[58] Sebbene secondo A. COSTANTINI, *La confisca nel diritto della prevenzione*, Torino, 2022, pp. 241 ss., la progressiva convergenza della confisca di prevenzione verso un modello più specificamente "recuperatorio" dei proventi di illecita provenienza, cui sono riconducibili anche le altre forme di confisca del profitto previste dall'ordinamento, non si è mai davvero perfezionata.

[59] Abbracciata, in un primo tempo, anche dalla giurisprudenza. Si veda Cass. Pen., Sez. Un., 3 luglio 1996, n. 18, con nota di P.V. MOLINARI, *Ancora sulla confisca antimafia: un caso di pretesa giustizia sostanziale contra legem*, in *Cass. Pen.*, 1996, p. 3609. In giurisprudenza, più di recente negli stessi termini: Cass. Pen., sez. I, 15 giugno 2005, n. 27433.

[60] Afferma acutamente E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., come «*forte di una sublimazione culturale alimentata da politiche di controllo sociale dall'accentuata vocazione interventista la disciplina delle misure preventive si è giovata di generosi campi di manovra giustificati da una legalità intesa nella dimensione minima di fondamento legale della decisione, ulteriormente estesi da una giurisprudenza tuttora restia a considerare il* nomen juris *un criterio selettivo e classificatorio davvero debole*». In sostanza, secondo l'Autore, è come se la dichiarata natura preventiva dei rimedi in esame potesse nella sostanza giustificare conseguenze di speciale intensità afflittiva.

[61] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss. In termini non dissimili, V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., pp. 23-25, secondo cui anche se si attribuisse natura punitiva alle misure di prevenzione non si avrebbe la loro automatica appartenenza al diritto penale.

al di fuori dell'ambito penale non dovrebbe precludere l'applicazione di alcune garanzie tipiche di tale materia, come il principio di determinatezza[62] e l'irretroattività temperata[63]. Tali garanzie, infatti, sono comunque finalizzate a salvaguardare la legittimità dei mezzi impiegati, nonostante la rilevanza degli scopi perseguiti[64].

Cionondimeno questa teoria incontra notevoli difficoltà. L'indeterminatezza della categoria comporta il problema di individuare un quadro garantistico solido e coerente: se le misure di prevenzione non rientrano né nel diritto penale né in quello amministrativo, diventa arduo definire criteri di riferimento stabili. Dottrina e giurisprudenza si trovano così a ragionare su un *tertium genus* privo di fondamenti legislativi certi, complicandosi ulteriormente il tentativo di costruire una categoria autonoma. Inoltre, l'elaborazione di una nozione di materia penale centrata sulla funzione sostanziale delle misure ha contribuito a superare le tradizionali distinzioni, rendendo sempre più labile il confine tra prevenzione e punizione e, di conseguenza, più problematico il tentativo di costruire una categoria autonoma[65].

In questo contesto, il dibattito si concentra sul binomio prevenzione / punizione, attorno al quale ruota l'intera criteriologia della *materia penale*[66] degli ultimi anni[67]. Da un lato, il diritto penale in senso stretto si caratterizza per il personalismo etico del rimprovero, la sofferenza del castigo e l'esigenza di stigmatizzazione sociale[68]: elementi che definiscono la funzione puramente punitiva della pena. Dall'altro lato, il diritto punitivo di stampo preventivo si fonda su logiche diverse, le quali richiedono un corredo di garanzie particolarmente rigoroso, non solo in ragione della rilevanza degli interessi tutelati, ma anche per la natura espansiva[69] e anticipatrice dell'intervento preventivo[70]. Tale duplice impostazione evidenzia la necessità di un approccio integrato e innovativo, capace di superare la dicotomia tradizionale e delineare un quadro normativo che tuteli in modo equilibrato la sicurezza collettiva e i diritti fondamentali dell'individuo.

---

[62] L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, cit., p. 61.

[63] Propria delle misure di sicurezza. Cfr. F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1012, nota 15.

[64] Parafrasando F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1012 ss. Peraltro, secondo E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., la rilevanza degli scopi perseguiti ha portato a trascurare il problema della legittimità dei mezzi impiegati.

[65] Come sottolinea sempre F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1012 ss.

[66] F. MAZZACUVA, *La materia penale*, cit., p. 3.

[67] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[68] *Ibidem*.

[69] Stante la naturale vocazione espansiva del diritto della prevenzione. Cfr. *Ibidem*.

[70] La cui utilità appare direttamente proporzionale all'anticipazione del suo intervento. Cfr. F. PALAZZO, *Principio di legalità e giustizia penale*, in *Cass. Pen.*, 2016, p. 2695.

La, seppur rapida e non esaustiva, analisi condotta evidenzia un aspetto cruciale: il dibattito sulla natura giuridica delle misure di prevenzione o resta aperto fino a data da destinarsi[71] oppure va in qualche modo "chiuso" accettando, per ragioni funzionali, la teoria del *tertium genus* o, più precisamente, della *prevenzione penale*. Difatti, sebbene la legittimità di tali misure sia stata confermata dalle più alte Corti nazionali ed europee, persiste la necessità di un ripensamento sistematico: la tensione tra le esigenze di sicurezza e le garanzie fondamentali richiede un equilibrio che, allo stato attuale, appare ancora lontano dall'essere raggiunto e che, per essere colmato, impone forse un compromesso sulla questione della loro natura giuridica.

La qualificazione delle misure di prevenzione come strumenti sostanzialmente penali si è rivelata una via di fuga poco efficace, motivo per cui occorre riconsiderare il loro inquadramento alla luce dello scopo preventivo intrinseco. Se *tertium genus* deve essere, si dovrà comunque considerare la vicinanza delle misure di prevenzione al diritto penale, in modo da non celarsi dietro generiche categorie di devianza sociale ma di perseguire esplicitamente la funzione di prevenire la criminalità. Ciò implica un intervento mirato che volga lo sguardo a quelle tipologie di reato in cui un'azione preventiva sia effettivamente possibile senza giungere al confine del tentativo, sul piano sostanziale, e delle misure cautelari, su quello processuale.

A tal proposito, è stato osservato[72] che la critica alle pene del sospetto non dovrebbe condizionare l'individuazione della loro natura giuridica quanto stimolare una riflessione approfondita sulla loro effettiva funzione e sul rischio di una prassi applicativa distorta. Tale difetto, infatti, spesso deriva da «*una costruzione difettosa delle fattispecie preventive e dalla carenza di riferimenti normativi e strumenti processuali idonei a supportare un giudizio prognostico scientificamente fondato*»[73].

In definitiva, la necessità di una teoria generale delle misure di prevenzione impone di elaborare un modello integrato capace di superare l'attuale frammentazione dottrinale e interpretativa[74], ferma sulla questione della natura giuridica. Invece, tale paradigma dovrebbe fondersi con l'esigenza di un intervento preventivo efficace e mirato,

---

[71] Che potrebbe coincidere con la decisione della Corte EDU in ordine al caso Cavallotti e con la successiva elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

[72] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 58.

[73] *Ibidem*.

[74] Secondo F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 58, occorre sia profuso un notevole sforzo ricostruttivo, anche in ottica *de iure condendo*, che non dovrebbe condurre a una rinuncia delle misure di prevenzione personali, incurante dei bisogni di sicurezza, perché asseritamente incompatibile con il sistema ordinamentale delineato dalla Carta costituzionale e dalle Carte internazionali dei diritti.

fondato su una valutazione prognostica scientificamente argomentata e una definizione chiara delle fattispecie, in modo da evitare la deriva verso un diritto penale del sospetto, privo degli strumenti di controllo necessari. In questo contesto, l'adozione di un approccio che riconosca le misure di prevenzione come un *tertium genus* para-penale[75], garantendo una vicinanza operativa al diritto penale[76] per rubarne i rigorosi presidi procedurali, appare forse come la via più promettente per conciliare la tutela della sicurezza collettiva con un intervento statale trasparente e prevedibile.

3. *Caratteri distintivi della prevenzione e categorie limitrofe: è possibile tracciare un confine sostanziale?*

Dal dibattito sulla natura giuridica delle misure di prevenzione si evince come tale sistema si collochi in una posizione di confine tra diverse categorie giuridiche, sfuggendo a una classificazione netta ed entrando in continua tensione con il diritto penale, il diritto amministrativo sanzionatorio e altri strumenti afflittivi previsti dall'ordinamento[77]. Per quanto osservato, la loro collocazione sistematica rappresenta uno dei nodi più controversi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale poiché incide direttamente sulla disciplina delle garanzie applicabili, sulla qualificazione giuridica della pericolosità sociale e sulla legittimità delle limitazioni imposte ai diritti fondamentali. Il punto è che, da un lato, le misure di prevenzione vengono giustificate per la loro funzione di tutela anticipatoria; dall'altro, esse tendono a sovrapporsi in modo sempre più evidente a strumenti repressivi, fino al punto di minare la distinzione sostanziale tra prevenzione e

[75] Del resto, come osserva P. PITTARO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali*, cit., 2018, p. 168, la via rigorosa di ritenere le misure di prevenzione nettamente incostituzionali e, dunque, espungerle dall'ordinamento non è oggi percorribile, dovendosi anzi constatare che, da tempo, si ha a che fare con misure oramai consolidatesi e, anzi, di recente, in forte espansione.

[76] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 169 ss., osserva, a riguardo, come gli artt. 25 e 27 Cost., nel disciplinare esplicitamente pene e misure di sicurezza, eserciterebbero comunque una "forza di attrazione" per quanto concerne le misure di prevenzione con una intensità pari o minore a seconda della loro essenza e della garanzia necessaria per la tutela dei beni in gioco.

[77] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 168, ricorda come ormai da tempo stiamo assistendo all'imporsi di un «*sistema punitivo di diritto pubblico*», costituito dal diritto penale sostanziale, diritto amministrativo punitivo (o più semplicemente dalla sanzione amministrativa diversa da quella disciplinare) e dall'illecito depenalizzato. Trattasi, secondo l'Autore, di settori affini ma distinti, con principi comuni e/o similari e con garanzie costituzionali e giurisdizionali riferibili a quelli penali di cui agli artt. 25 e 27 della Costituzione. Per approfondimenti sul punto si veda M. SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Bologna, 1995.

pena[78]. Questo fenomeno ha sollevato il dubbio in ordine al se sia ancora possibile individuare un confine razionale tra il sistema preventivo e le categorie giuridiche limitrofe o se, al contrario, l'ibridazione tra i diversi strumenti abbia ormai svuotato la prevenzione della sua autonomia concettuale.

In questa prospettiva, l'esigenza di distinguere la prevenzione dal diritto penale non è un esercizio meramente teorico, ma assume rilevanza fondamentale nella prospettiva della costruzione di una teoria generale delle misure di prevenzione personali. Senza un criterio chiaro per delimitare il perimetro del diritto preventivo si rischia di legittimare un sistema nel quale la repressione semplicemente si dissimula sotto forma di prevenzione, eludendo le garanzie proprie del diritto penale. Difatti, la difficoltà di individuare una linea di demarcazione chiara e netta tra le due categorie giuridiche si è accentuata con il progressivo ampliamento dell'arsenale preventivo e con la tendenza delle misure di prevenzione a operare come strumenti non solo anticipatori, ma anche punitivi[79].

Per affrontare questa problematica, si ritiene utile analizzare i principali elementi costitutivi della prevenzione, esaminando il loro rapporto con categorie giuridiche affini e verificando se sia possibile individuare criteri distintivi chiari che permettano di tracciare un confine netto tra prevenzione, repressione e altre forme di intervento statale. Questo percorso analitico, nella prospettiva di una teoria generale delle misure di prevenzione, si propone di evitare il rischio – ormai ben documentato in dottrina – di una punizione di situazioni di mero sospetto nel segno di una cripto-repressione[80] che trova spazio in assenza di una prova di responsabilità da reato. È fondamentale, infatti, cogliere l'esatta dimensione dell'autonomia del sistema di prevenzione rispetto a quello penale[81],

[78] Ma non solo, mettendo anche in crisi la tradizionale distinzione tra diritto penale e diritto amministrativo, nonché tra sanzioni amministrative punitive e misure sostanzialmente penali. Questa commistione genera una crescente difficoltà nel delineare i confini tra le diverse forme di intervento dello Stato, con il rischio di una sovrapposizione di regimi normativi che sfuggono alle garanzie proprie del diritto penale in senso stretto.

[79] La crisi del doppio binario ha fatto guadagnare spazi di legittimazione alle misure di prevenzione che si prestano in alcuni casi a operare come un perfetto "mezzo al fine" nelle politiche di controllo sociale coattivo. Cfr. M. BERTOLINO, *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione*, cit., p. 847. Anche secondo E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., le misure di prevenzione rappresentano un modello in grado di fungere al contempo da presidio di prima e ultima linea, anticipando ma spesso anche sostituendo o accompagnando la risposta penale. Vi sarebbe in atto, secondo l'Autore, una degenerazione che ripropone il problema dell'esatta fisionomia delle categorie della prevenzione e della repressione.

[80] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 30 ss.

[81] Per un'analisi delle interferenze tra procedimento penale e procedimento di prevenzione si veda S. FURFARO, *Rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2014; L. MARAFIOTI, *Sinergie tra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in AA.VV., *La giustizia penale preventiva – Ricordando Giovanni Conso*, Milano, 2016, p. 257 ss.

soprattutto quando le misure preventive, per loro natura, dovrebbero rimanere strumenti anticipatori e non sostitutivi del sistema sanzionatorio.

Una prima difficoltà nell'individuare i tratti distintivi propri del sistema della prevenzione deriva dalla sua natura intrinsecamente frammentaria e disomogenea. Gli interventi normativi in materia sono stati spesso episodico e dettato da esigenze contingenti[82], portando alla creazione di un *corpus* normativo composto da discipline eterogenee e talvolta incoerenti tra loro. In questo scenario, si è già ampiamente osservata e analizzata la proliferazione di strumenti normativi che spaziano dall'ampliamento delle misure di prevenzione tipiche per arrivare alla creazione di quelle atipiche[83], che si collocano in un'area di applicazione soggetta a interpretazioni divergenti.

Il risultato è un sistema che sistema non è: una moltitudine di misure ricondotte sotto l'etichetta della prevenzione, a sua volta priva di un chiaro inquadramento dogmatico e senza che vi sia un disegno organico su cui poggiarsi. In altre parole, la carenza di criteri selettivi rigorosi per valutare una pericolosità sociale che sia propria delle misure di prevenzione fa sì che il confine della categoria risulti estremamente labile, tanto da attingere a elementi e presupposti provenienti da altri settori, sconfinandovi ma senza immergersi. In sintesi, l'eterogeneità del *corpus* normativo in materia di misure di prevenzione – caratterizzato da un insieme di norme tipiche e atipiche, spesso concepite *ad hoc* – complica in modo sostanziale il compito di definire i limiti e le funzioni dell'intervento preventivo.

Vieppiù che questa occasionalità dell'intervento legislativo ha contribuito ad alimentare un pericoloso corto circuito tra il diritto penale e il diritto della sicurezza pubblica[84], favorendo una progressiva erosione delle garanzie individuali in nome dell'efficacia preventiva. Il quadro normativo attuale è il risultato di una stratificazione normativa che ha privilegiato l'ampliamento delle possibilità di intervento dello Stato,

---

[82] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 30 ss., li definisce icasticamente «*frammenti di legislazione eccezionale*» che rischiano di privare il sistema di ogni razionalità.

[83] Si è già messo in luce come questo doppio livello di eterogeneità non solo ampli lo spettro delle condizioni in cui lo Stato può intervenire, ma complica ulteriormente la distinzione sostanziale tra un intervento preventivo, che dovrebbe mirare esclusivamente a neutralizzare un potenziale rischio, e un intervento repressivo, che si basa sulla punizione di comportamenti già accertati come illeciti.

[84] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 30 ss. In quest'ottica, per diritto della sicurezza deve intendersi quel complesso apparato posto a presidio dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva consolidatosi nel tempo anche sulla scia di sollecitazioni internazionali che spingono verso un deciso arretramento della soglia di tutela, eventualmente rinunciando alla prova rigorosa di un reato. Si veda, ad esempio, la Direttiva UE 2017/541 nella parte in cui prevede obblighi di incriminazione di condotte estremamente distanti dall'offesa (art. 6 e 8).

senza preoccuparsi di seguire una visione integrata e di coerenza organica. La conseguenza è la creazione di un sistema normativo fatto di *pezzi di ricambio*, in cui norme isolate si sovrappongono o addirittura si contraddicono, generando confusione interpretativa e applicativa. Questo contesto non solo indebolisce la funzione prevenzionale degli strumenti adottati ma espone i destinatari di tali misure a restrizioni che non sempre sono giustificate da una reale pericolosità, trasformando l'intervento preventivo in una forma di controllo sociale che, a lungo andare, rischia di erodere le garanzie fondamentali dell'intero sistema giuridico (o, quantomeno, di quello punitivo).

In più, l'assenza di un'impalcatura normativa unitaria e di un riferimento dogmatico condiviso rende estremamente difficile, anche dal punto di vista sostanziale, valutare con precisione l'opportunità di intervenire su soggetti il cui comportamento non raggiunge una soglia di pericolosità definita, poiché non è chiaro come venga accertata la sua probabile evoluzione in atti criminali. In questo modo, si diluisce il concetto stesso di pericolosità sociale fino a trasformare l'intervento preventivo in uno strumento polisemico e, in ultima analisi, inefficace nel suo scopo di prevenire, in quanto incapace di bilanciare il diritto alla sicurezza collettiva con la tutela delle libertà individuali.

Questa tendenza solleva interrogativi di grande rilievo dogmatico: se le misure di prevenzione si fondano su presupposti che, secondo la logica penalistica, sarebbero insufficienti per fondare una responsabilità personale, ma al contempo producono effetti sostanzialmente afflittivi, non si rischia di costruire un sistema repressivo parallelo[85], privo dei presidi garantistici tipici del diritto penale? In altre parole, come si può evitare che il diritto preventivo diventi una forma surrettizia di punizione senza colpevolezza, sganciata dai principi fondamentali del diritto penale moderno? Che cos'è, insomma la prevenzione *ragionevole*[86], *sostenibile*[87], *liberale*?

La risposta a tale interrogativo richiede uno sforzo analitico che distingua chiaramente due aspetti fondamentali: da un lato, gli effetti pratici delle misure preventive, ossia il loro impatto reale sulla libertà individuale e sulla sfera dei diritti fondamentali;

[85] Si è parlato, in proposito, delle misure di prevenzione qualificate quali «*autonomo terzo binario sostanziale*». Così S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione e il degrado delle garanzie annunciato da Giuseppe Bettiol*, in S. RIONDATO (a cura di), *Dallo Stato Costituzionale Democratico di Diritto allo Stato di Polizia? Attualità del Problema penale. Nel trentesimo dell'Ultima Lezione di Giuseppe Bettiol*, Padova, 2012, p. 122; F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive*, cit., p. 1521.

[86] Come proposto da F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit.

[87] Come osservato da F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit.

dall'altro, la costruzione della fattispecie preventiva, intesa come l'insieme dei presupposti e dei criteri normativi che ne giustificano l'applicazione.

Sul piano degli effetti, le misure preventive spesso producono restrizioni che si avvicinano agli effetti propri delle pene, imponendo limitazioni sostanziali alle libertà individuali anche in assenza di un reato accertato. Questo fenomeno, definito dalla dottrina[88] di *pene senza delitto*, comporta un rischio notevole: se l'impatto della misura non è calibrato sulla reale gravità della potenziale minaccia, si finisce per penalizzare soggetti sulla base di mere valutazioni soggettive, con conseguenze che possono risultare sproporzionate.

Sul piano della costruzione della fattispecie, invece, la problematica risiede nell'assenza di criteri selettivi rigorosi che permettano di distinguere, in modo univoco, i casi in cui è opportuno intervenire dalla mera valutazione di un rischio di "devianza" generico. Sotto questo profilo, nel diritto penale, la struttura della fattispecie è definita con precisione, richiedendo la presenza di elementi oggettivi e soggettivi che giustifichino l'intervento punitivo. Al contrario, nel sistema preventivo la ricostruzione della pericolosità sociale si basa su indicatori spesso vaghi e indeterminati, che non riescono a stabilire un nesso causale diretto tra il comportamento del soggetto e un imminente danno al bene giuridico[89].

Il problema, dunque, è duplice: da un lato, occorre distinguere chiaramente gli effetti, da intendersi come il grado di limitazione e di afflittività prodotto dall'intervento preventivo[90]; dall'altro, bisogna definire in maniera sostanziale la fattispecie su cui si basa la misura, individuando criteri oggettivi e soggettivi che possano limitare l'intervento statale ai casi in cui vi sia una concreta e misurabile pericolosità sociale. Tale approccio impone una revisione metodologica della disciplina, finalizzata a evitare il pericolo di una punizione anticipata e ingiustificata.

---

[88] A. MANNA, F.P. LASALVIA, *Le pene senza delitto*, cit.

[89] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 58, pone la seguente distinzione: la punizione consisterebbe «*nella inflizione di un male, espressione di una reazione ordinamentale alla commissione di un fatto illecito, con effetti collaterali di prevenzione generale, come deterrenza, intimidazione, orientamento culturale dei consociati, e di prevenzione speciale, come neutralizzazione e rieducazione del condannato*»; invece, la prevenzione «*consiste nella predisposizione di misure e programmi neutralizzanti o trattamentali di un pericolo, con effetti collaterali inevitabili di afflizione del destinatario*». Secondo l'Autore, inoltre, posto che la punizione si irroga all'esito di un giudizio di accertamento di una responsabilità, mentre la prevenzione si predispone all'esito di un giudizio di accertamento e valutazione di una pericolosità, le due funzioni seguirebbero direzioni opposte: «*la prima si orienta alla comprensione del passato, la seconda alla previsione del futuro*».

[90] Come fatto nei capitoli precedenti per ciascuna misura di prevenzione personale, tipica e atipica.

4. *Misure di prevenzione e diritto penale: confini e assorbimenti.*

Riprendendo le fila del discorso, la questione più controversa per la determinazione dei confini della prevenzione – in parte già analizzata, quantomeno sul fronte della natura e classificazione giuridica delle misure di prevenzione[91] – riguarda il suo rapporto con il diritto penale e, in particolare, la possibilità di tracciare un confine sostanziale tra le due categorie.

Tradizionalmente, la distinzione tra prevenzione e repressione si fonda sul diverso presupposto applicativo delle misure: il diritto penale interviene *ex post*, a seguito della commissione di un reato, mentre la prevenzione opera *ex ante*, basandosi su una valutazione prognostica del rischio. Più propriamente, e restando sempre sul fronte sostanziale, nel diritto penale tradizionale, l'intervento statale è strettamente subordinato alla commissione di un fatto illecito[92]: la sanzione trova la sua legittimazione nel comportamento lesivo che, accertato in sede processuale, giustifica l'irrogazione della pena. Tale impostazione, pur semplificando di molto[93], si fonda su un duplice criterio: da un lato, la presenza di un elemento oggettivo, qual è la condotta incriminata e, dall'altro, la presenza di un elemento soggettivo che colleghi il comportamento alla colpevolezza del soggetto. Questi presupposti costitutivi, rigorosamente definiti, garantiscono che l'azione penale intervenga solo in presenza di una reale offensività[94], aderendo così al principio del *nullum crimen sine lege* ampiamente inteso.

Le misure di prevenzione, invece, si fondano su una valutazione della pericolosità sociale che ha natura eminentemente prognostica. Esse non richiedono il compimento di

---

[91] Si veda il paragrafo precedente del presente capitolo, specificatamente dedicato al dibattito relativo alla natura delle misure di prevenzione.

[92] Usando le parole di F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 59, si può dire che la sanzione trova ragione giustificativa nel fatto illecito: «*esso ne costituisce la causa, l'antecedente logico giuridico, la ragione sufficiente, senza il quale la sanzione sarebbe del tutto ingiustificata ("pena senza delitto")*».

[93] È noto, infatti, che la teoria del reato maggioritaria è quella tripartita e non quella bipartita. Per un'analisi della teoria generale del reato si rinvia a G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., pp. 157-220; E. DOLCINI, G.L. GATTA, G. MARINUCCI, *Manuale di diritto penale*, cit., pp. 235-251. Più di recente, si veda A. SAVARINO, A. VALLINI, L. NOTARO, L. RICCI, S. RICCARDI, A. GARGANI, D. NOTARO (a cura di), *Tra principi del diritto penale e teoria del reato*, Pisa, 2022. In senso provocatorio, sempre di recente, A. CADOPPI, *Il 'reato penale'. Teorie e strategie di riduzione della criminalizzazione*, Napoli, 2022.

[94] Anche se E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., evidenzia come oggi la logica di scopo non coincida più con la punizione dell'evento ma si allarghi alla prevenzione dei rischi o alla punizione mascherata dietro formule ingannevoli. Secondo l'Autore, in particolare, il diritto penale ha perso il suo tradizionale carattere di *extrema ratio* divenendo «*strumento apripista e per lo più emergenziale di (apparente) risoluzione dei conflitti sociali*». Nello stesso senso anche F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, cit., p. 7 e 75. Del resto secondo C.E. PALIERO, *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1228, il diritto penale funge da «*vettore di stabilizzazione sociale*», essendo concepito come sistema di prevenzione (generalizzata) della conflittualità sociale.

un reato, ma si basano su una serie di indicatori presuntivi che presentano spesso un alto grado di indeterminatezza. La stessa, del resto, risulta evidente non solo nella varietà degli strumenti impiegati ma anche nella difficoltà di fissare criteri oggettivi e uniformi per l'accertamento della pericolosità.

Di fatto, l'idea di prevenzione implica un intervento anticipatorio volto a neutralizzare il rischio prima che si manifesti concretamente[95] ma spesso non è chiaro in base a cosa quel comportamento (o addirittura modo d'essere) sia sintomatico di una pericolosità latente, pronta a esplodere in criminalità. In sostanza, la costruzione della fattispecie preventiva si basa su una logica che può trascendere il requisito della commissione di un illecito[96], rendendo possibile l'applicazione di misure comunque sanzionatorie anche in assenza di fatti penalmente rilevanti.

Questa apparente dicotomia – penale / prevenzione – è soggetta a numerosi scivolamenti concettuali che rendono sempre più labile il confine tra i due ambiti: le misure di prevenzione, in certi casi, presuppongono comportamenti già di per sé penalmente rilevanti e, spesso, il giudizio sulla pericolosità sociale non è basato sul temuto rischio della futura commissione di reati ma sulla sussistenza di indizi circa la loro intervenuta consumazione.

Si è detto, però, che la distinzione sostanziale tra le due categorie non deve limitarsi ad un'analisi degli effetti prodotti[97], bensì deve essere ricercata nella costruzione sostanziale della fattispecie. In quest'ottica, si può affermare che, mentre il diritto penale si fonda su un nesso causale rigoroso tra il fatto commesso e la conseguenza sanzionatoria, le misure di prevenzione si basano su una valutazione del rischio che, seppur indicativa di una potenziale evoluzione in comportamenti illeciti, non garantisce la stessa certezza del

[95] Sollevando dubbi di confine con il tentativo. A riguardo, P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 152, evidenzia come la distinzione tra "atti preparatori" e "atti esecutivi" sia stata abbandonata dal Codice Rocco che ha preferito fare riferimento, nell'ambito del tentativo, agli "atti diretti in modo non equivoco". L'Autore ritiene, pertanto, che parlare di atti preparatori nell'ambito delle misure di prevenzione significhi «*riferirsi ad una fattispecie precedente alla configurazione del tentativo stesso*», sicché tali misure si fondano su un *minus* che non può configurare la fattispecie tentata.

[96] A riguardo F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 59, ricorda che la misura preventiva trova fondamento nella pericolosità sociale: «*essa soltanto ne costituisce la causa, e non anche il fatto illecito, senza il quale la misura sarebbe comunque concettualmente giustificata*». L'Autore evidenzia, inoltre, come in astratto, al di là di limiti garantistici, la logica di per sé non esclude che la misura *ante delictum* sia applicata al delinquente primario e cioè all'incensurato *tout court*.

[97] L'analogia tra restrizioni preventive e pene può, infatti, facilmente indurre a confondere le due categorie.

nesso causale. Inoltre, la varietà delle fattispecie[98], che comprende misure tipiche e atipiche, amplia il campo d'applicazione delle misure preventive, rendendo il concetto di pericolosità troppo ampio e generico. Questo porta, in pratica, all'adozione di interventi che possono essere applicati a soggetti la cui condotta non appare necessariamente destinata a sfociare in atti criminali gravi[99], minando così la funzione originaria della prevenzione quale strumento di tutela mirata a beni giuridici fondamentali[100].

Trascendendo l'analisi degli effetti e concentrandosi sulla dimensione sostanziale, elementi chiave nella distinzione tra il diritto penale e le misure di prevenzione sono costituiti dal principio di legalità e dalla struttura della fattispecie. Nel diritto penale, infatti, la norma è governata dal principio di tassatività che impone una descrizione chiara e precisa dei comportamenti sanzionabili[101]. Al contrario, le misure di prevenzione si fondano su una valutazione della pericolosità sociale che è intrinsecamente elastica e indeterminata. Il criterio della pericolosità, infatti, non richiede la prova di un reato specifico, ma si basa su un giudizio probabilistico circa il potenziale evolversi di comportamenti devianti, aprendo così la porta a valutazioni discrezionali che, pur nella logica preventivista, sfuggono a una rigorosa definizione normativa.

Questa differenza, lungi dall'essere soltanto formale, si manifesta nelle modalità sostanziali di accertamento del presupposto: mentre nel diritto penale la sanzione trova giustificazione nel fatto illecito che ne costituisce causa logico-giuridica, nelle misure preventive il fondamento è una mera presunzione di rischio che, seppur finalizzata a tutelare beni giuridici, non si traduce in un nesso causale stretto.

In quest'ottica, è stato osservato come nemmeno la progressiva giurisdizionalizzazione[102] delle misure preventive abbia avuto sufficiente efficacia nel contrarre la discrezionalità degli organi applicativi, lasciando intatta la vulnerabilità del

---

[98] Parafrasando E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss., si può dire che la vaghezza delle fattispecie di pericolosità, unita all'assenza di un chiaro legame con un fatto concretamente offensivo, consente un'applicazione estensiva delle misure di prevenzione, aumentando il rischio di discrezionalità e di selettività nell'intervento statale.

[99] A titolo esemplificativo si riporta la decisione del T.A.R. Lazio, sez. II, 16 febbraio 2024, n. 3166, riassunta da A. IEVOLELLA, *Avvocato sorpreso a sedere sulla scalinata di Trinità dei Monti: il TAR ritiene legittimo il mini-Daspo impartito dalla Polizia Urbana*, in *Diritto e Giustizia*, 2024.

[100] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 7-20, parla di un «*cambiamento di pelle dell'arsenale preventivo*» in forza del quale vi è stata una trasformazione delle misure in strumenti da *ante delictum* a *ante nova delicta*, basati sulla commissione (accertata o supposta) di condotte penalmente rilevanti e orientati a contenere il rischio di una loro possibile ripetizione.

[101] Unitamente al principio di irretroattività, che salvaguarda l'individuo da norme sfavorevoli applicate retroattivamente.

[102] Considerata un mero *slogan* da C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 28.

sistema rispetto al principio di legalità[103]. La mancanza di criteri stringenti per la definizione della pericolosità sociale, invero, trasforma il presupposto normativo in un concetto fluido e mal definito, in cui la soggettività dell'interprete può facilmente incidere sulla qualificazione dell'intervento. Queste derive interpretative, però, anziché limitare l'intervento statale ai casi di elevata pericolosità, spesso finiscono con l'estenderlo a situazioni di pericolosità ben meno grave.

A questo, si aggiunge il problema della frammentazione normativa delle misure di prevenzione che non solo complica la definizione di *standard* qualitativi uniformi per l'applicazione delle stesse bensì introduce anche una variazione degli *standard* legali che ne regolano l'applicazione[104].

La stessa Corte costituzionale ha, in alcune pronunce[105], implicitamente ammesso che al variare delle misure preventive possano variare anche i presupposti qualitativi della base legale che le disciplina[106]. Tale approccio consente che il sistema preventivo, operando in una sfera dove la valutazione della pericolosità sociale è intrinsecamente soggettiva e prognostica, possa vivere nell'ambito di un quadro normativo flessibile: la "legalità preventiva"[107] non è staticamente definita, ma si adatta in funzione dei parametri di pericolosità considerati rilevanti, in prima battuta, dal legislatore, per arginare certi comportamenti antisociali e, in secondo luogo, dall'interprete, autorità amministrativa o giudiziaria che opera sul caso concreto[108].

Del resto, anche abbandonando il piano dei principi per scendere in quello della descrizione della fattispecie, la distinzione rimane evidente. Nel diritto penale tradizionale il nesso logico-giuridico tra il fatto e la sanzione è fondato su un rapporto di consequenzialità rigoroso: come si è detto, l'accertamento della commissione di un reato,

---

[103] P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 55.

[104] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum: alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in *disCrimen*, 2021, p. 16.

[105] Come nel caso in cui ha dichiarato l'incostituzionalità non già dell'art. 1, lett. a), cod. antimafia attraverso lo strumento dell'art. 27, L. n. 87/1953, bensì soltanto degli artt. 4 e 16 cod. antimafia nella parte in cui richiamano l'art. 1, lett. a), cod. antimafia.

[106] Tale impostazione adottata dalla Corte Costituzionale è oggetto di critiche da parte di F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 48 ss.

[107] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 13, ricorda che se la sentenza n. 177/1980 della Corte Costituzionale ha rappresentato un richiamo al legislatore a un più rigoroso rispetto del principio di legalità, *sub specie* determinatezza, nella più recente pronuncia n. 24/2019 la Corte sembra aver "rispolverato" la tradizionale distinzione dottrinaria tra "legalità repressiva" e "legalità preventiva".

[108] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 2 ss., osserva, sul punto, come la legalità debole sia stato il pedale sul quale il legislatore ha premuto per implementare il tasso di afflittività delle misure di prevenzione. Secondo l'Autore, infatti, gli sporadici interventi volti a dotare il sistema preventivo di un più ricco *carnet* di cautele procedurali non ha davvero controbilanciato il vistoso *deficit* di garanzie che lo affligge tuttora sul piano sostanziale.

debitamente provato in sede processuale, giustifica l'irrogazione della pena. A tal fine, la norma incriminatrice descrive in modo chiaro e preciso il comportamento vietato, e la sua violazione, unitamente al riconoscimento della colpevolezza, costituisce il presupposto indispensabile per l'applicazione della sanzione. In altre parole, il fatto illecito assume una funzione determinante e razionale: esso è la causa giustificatrice della punizione, un elemento che, se accertato sul piano oggettivo e soggettivo, impone un intervento statale in linea con il principio di legalità e di *extrema ratio*.

Le misure di prevenzione, invece, si configurano in modo sostanzialmente diverso. Esse non intervengono a seguito della commissione di un reato, ma si fondano – lo si ripete – su una valutazione prognostica della pericolosità sociale del soggetto. Il fatto illecito, quando presente, viene considerato solo come un dato storico, un elemento indiziario che può essere elevato a parametro valutativo della pericolosità, ma non assume il ruolo di causa giustificatrice dell'intervento[109] né assume un ruolo preponderante nella tipizzazione della fattispecie. In altri termini, mentre nel diritto penale il comportamento offensivo costituisce il fondamento della sanzione[110], nelle misure preventive esso viene considerato meramente come un elemento accessorio, subordinato alla valutazione attuale della pericolosità. Ciò comporta una struttura della fattispecie in cui la norma non vieta una condotta specifica, bensì descrive uno *status* – quello della pericolosità – che giustifica, a sua volta, la restrizione della libertà individuale.

Questa distinzione, tuttavia, si attenua nei casi in cui la pericolosità viene desunta da comportamenti che, pur non costituendo reati completi, si avvicinano molto a condotte penalmente rilevanti[111]. Ad esempio, è già stato messo in luce[112] come nelle misure preventive applicate ai soggetti sospettati di far parte di associazioni criminali, il discrimine tra "partecipazione" a un sodalizio criminoso – fattispecie penale – e "appartenenza" – fattispecie di pericolosità – appaia estremamente sottile. Tale "sottigliezza" crea un pericoloso corto circuito tra repressione e prevenzione poiché

---

[109] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 60 ss.

[110] A riguardo, F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 59 ss., precisa come la connessione con il pregresso reato sia, per le sanzioni, a carattere "giuridico-razionale", mentre per le misure di prevenzione meramente "materiale-temporale". Secondo l'Autore il fatto illecito, nell'economia del giudizio di prevenzione, può rappresentare «*un mero dato storico che il legislatore potrebbe eventualmente elevare a presupposto normativo in chiave garantistica […] quale elemento oggettivamente indicativo di una potenziale pericolosità sociale*», però non potrebbe mai assurgere a ragione giustificatrice dell'applicazione della misura preventiva, che non deve prescindere dalla sola valutazione di attualità della pericolosità sociale del destinatario. Nella stessa direzione F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 851; F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1026.

[111] *Ibidem*.

[112] Si veda il relativo paragrafo del capitolo II.

l'intervento preventivo può basarsi su valutazioni che, in un contesto processuale (penale), non raggiungerebbero la soglia necessaria per l'applicazione di una sanzione.

Anche in questo caso, però, è la mancanza di limiti e confini sostanziali a rendere problematico il quadro e, di conseguenza, gli effetti che si producono nella misura in cui la prevenzione sconfina nelle fattispecie penalistiche senza integrarle pienamente: le sfiora ma non le fa sue.

Del resto, l'introduzione delle fattispecie di pericolosità qualificata tipiche o atipiche – volte a colpire fenomeni criminali specifici, come quelli relativi a reati di violenza di genere o altre forme particolarmente gravi – avviene spesso tramite un rinvio alle corrispondenti figure di reato. Questo meccanismo, anziché garantire una maggiore precisione nell'applicazione delle misure, tende ad ampliare eccessivamente il campo di intervento, includendo comportamenti che, nel diritto penale, non raggiungerebbero nemmeno la soglia del tentativo[113].

Una tale problematicità non è solo il risultato di un'applicazione disinvolta delle misure, ma affonda le sue radici nella costruzione sostanziale della fattispecie prevenzionale, che si distingue da quelle penali proprio per la mancanza di un elemento materiale ben definito e per l'assenza di una condotta specificamente vietata[114].

Un esempio emblematico di questa deriva è rappresentato dal D.A.C.Ur., costruito come uno strumento di gestione del decoro urbano e della sicurezza pubblica. L'assenza di un collegamento chiaro con la prevenzione di reati specifici e l'evidente richiamo a soggetti marginalizzati più che pericolosi, lo rendono un paradigma di come la prevenzione possa scivolare in forme di controllo sociale anziché in un'effettiva strategia di neutralizzazione del crimine. La fattispecie, infatti, è costruita intorno a un generico concetto di disturbo del decoro urbano e di fruizione degli spazi pubblici, senza una chiara proiezione verso il rischio concreto di future condotte criminose e finendo per colpire categorie di soggetti sulla base di una valutazione più sociologica che giuridica. In questo caso, quindi, il *deficit* di tipicità della fattispecie porta alla creazione di una misura che opera non solo al di fuori dei parametri penalistici, ma anche oltre la stessa logica preventiva.

---

113 E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

114 E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 40 ss. D'altra parte, evidenzia l'Autore, se l'accertamento della responsabilità da reato impone allo Stato l'obbligo di offrire al condannato un percorso rieducativo, l'assenza di tale prova nei confronti di chi è considerato socialmente pericoloso, che non ha ancora tradotto la devianza in reato, permette all'autorità pubblica, in assenza di specifiche indicazioni costituzionali, «*di condizionarne forzosamente l'agire, vincolandolo e privandolo di precisi diritti*». Cfr. A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 95.

Di contro, vi sono settori in cui la prevenzione conserva un suo significato pregnante, come nel caso delle misure volte a contrastare la violenza di genere. In questo contesto, strumenti come l'ammonimento del Questore per atti persecutori o il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima appaiono funzionali alla protezione anticipata di beni giuridici fondamentali, evitando l'*escalation* di condotte già connotate da una pericolosità concreta e specifica. A differenza del D.A.C.Ur. le misure preventive in materia di violenza di genere trovano un più saldo ancoraggio – quantomeno sul piano della descrizione della fattispecie – a presupposti fattuali verificabili[115], risultando così più coerenti con la *ratio* stessa della prevenzione, intesa come strumento di tutela anticipata rispetto a un pericolo attuale e concreto.

Entrando nel vivo della costruzione della fattispecie, un altro profilo sostanziale di differenziazione tra misure di prevenzione e diritto penale riguarda la determinazione dei presupposti applicativi. Nel diritto penale, la fattispecie incriminatrice si fonda sulla distinzione tra elemento oggettivo, da intendersi come fatto tipico[116], e elemento soggettivo[117], riconoscendosi, oggi, un ruolo centrale anche alla colpevolezza, intesa come l'insieme delle condizioni necessarie per muovere all'agente un rimprovero per aver commesso il fatto antigiuridico[118].

Il principio di colpevolezza opera in funzione limitativa del potere punitivo, impedendo che la sanzione venga irrogata in assenza di un nesso psichico tra l'autore e la condotta criminosa. A ciò si aggiunge il principio di necessaria offensività[119], secondo cui l'intervento punitivo deve essere giustificato dalla concreta lesione o messa in pericolo di un bene giuridico. In altre parole, non è sufficiente che il soggetto manifesti una predisposizione criminosa o una generica pericolosità sociale: affinché possa essere attribuita una responsabilità penale, è indispensabile la commissione di un fatto penalmente tipizzato, che esprima un contenuto di disvalore concreto e accertabile. Questa logica impedisce la criminalizzazione di stati soggettivi, vietando l'anticipazione

---

[115] Nei limiti già evidenziati nel precedente capitolo, soprattutto a seguito dell'allargamento dei casi cui è applicabile la misura in forza delle riforme intervenute negli ultimi anni.

[116] Ossia l'insieme degli elementi oggettivi che individuano e caratterizzano ogni singolo reato come specifica forma di offesa a uno o più beni giuridici. Cfr. E. DOLCINI, G.L. GATTA, G. MARINUCCI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 239.

[117] Sempre limitando l'analisi ai due elementi principali della teoria generale del reato, nella consapevolezza della presenza di ulteriori, come l'antigiuridicità, che danno vita ad altrettante teorie: bipartita, tripartita e quadripartita.

[118] E. DOLCINI, G.L. GATTA, G. MARINUCCI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 243.

[119] Consapevoli dell'ampiezza della letteratura in merito al principio di offensività si rinvia, nella manualistica, a V. MANES, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Torino, 2024.

della soglia punitiva oltre un certo limite. Il principio di materialità, d'altronde, funge da garanzia contro forme di repressione meramente presuntiva, assicurando che la risposta sanzionatoria sia ancorata a un comportamento verificabile e non a mere supposizioni sulla personalità dell'agente[120].

Diversamente, nelle misure di prevenzione il rapporto tra elemento oggettivo e soggettivo è strutturalmente più fluido e sfuggente. La valutazione prognostica della pericolosità sociale è basata, infatti, su un criterio misto, in cui elementi oggettivi e soggettivi si intrecciano senza una chiara distinzione gerarchica. In effetti, se, da un lato, sembra richiedersi la presenza di comportamenti sintomatici di un rischio futuro; dall'altro, la valutazione di tali condotte è spesso influenzata da fattori extra-giuridici come il contesto sociale, le frequentazioni o addirittura lo stile di vita del soggetto.

In più, un nodo problematico ulteriore è quello che riguarda la natura stessa del rischio che si intende prevenire. Nel diritto penale, la soglia di rilevanza della condotta è, quantomeno sul piano teorico, ben definita dalla tipizzazione normativa e dal principio di offensività: non ogni comportamento sospetto giustifica una reazione punitiva ma solo quelli che violano una norma incriminatrice. Nelle misure di prevenzione, invece, il concetto di rischio è spesso determinato a posteriori, attraverso una valutazione – appunto – *ex post* della pericolosità, che può includere anche situazioni non penalmente rilevanti. Questo approccio finisce per confondere la finalità preventiva con una logica di neutralizzazione del soggetto che, in alcuni casi, si avvicina più alla funzione tipica delle misure di sicurezza, senza però condividerne le garanzie strutturali.

In quest'ottica, è stato osservato[121] come la necessità giuridica della prevenzione si rafforzi quando il sistema penale si attiene rigorosamente al criterio della necessaria offensività, respingendo ogni forma di incriminazione basata su meri stati soggettivi. Tale approccio garantisce che l'intervento punitivo sia riservato esclusivamente ai casi in cui vi sia un fatto concreto e dannoso, mentre la prevenzione dovrebbe limitarsi a intervenire in presenza di rischi tangibili e misurabili.

Tuttavia, la realtà applicativa spesso non rispecchia questa idealizzazione: il giudizio sulla pericolosità sociale, infatti, include anche valutazioni soggettive e ambigue che possono portare all'adozione di misure preventive su basi non pienamente oggettivate.

---

[120] Parlandosi in quest'ottica di *diritto penale del fatto*.

[121] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

In questo senso, altra dottrina[122] ha evidenziato come un grave limite dei modelli attuali di prevenzione, che potrebbe salvarli dall'intervenire in assenza di presupposti pienamente definiti, stia nella mancanza di programmi trattamentali e finalità special-preventive. La carenza di strumenti di reinserimento e di miglioramento della condizione del proposto porta a considerare la valutazione soggettiva come limitata ad un'analisi statica della pericolosità, senza offrire la prospettiva di una vera e propria rieducazione. Questo approccio, lungi dal contribuire a una funzione preventiva effettiva, rischia di tradursi in una forma di controllo che penalizza il soggetto senza offrirgli la possibilità di "fermarsi in tempo", alle porte del penalmente rilevante.

5. *Misure di prevenzione e misure di sicurezza: i rischi di un diritto della pericolosità privo di limiti sostanziali.*

Sempre nell'ambito della riflessione sui confini sostanziali tra strumenti affini una questione che si è posta in seno alla dottrina e alla giurisprudenza riguarda il rapporto fra misure di sicurezza e misure di prevenzione: si tratta di due categorie realmente distinte o di varianti dello stesso meccanismo giuridico?

In teoria, le due tipologie di misure rispondono a logiche giuridiche differenti: le misure di sicurezza sono collocate all'interno del diritto penale; le misure di prevenzione costituiscono meccanismi autonomi di tutela anticipatoria. In concreto, però, la loro sovrapposizione[123] ha generato un continuo slittamento di significati e funzioni, tanto da rendere sempre più sfumato il confine tra le due categorie.

Sotto il profilo sostanziale, il principale punto di contatto tra misure di sicurezza e misure di prevenzione è rappresentato dal concetto di pericolosità sociale, che in entrambe le categorie funge da presupposto applicativo. Tuttavia, il modo in cui tale pericolosità viene individuata e trattata segna, secondo una dottrina[124], una differenza profonda e strutturale fra le due misure.

---

[122] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., p. 7 ss.

[123] La normativa sembra implicitamente ammettere la legittimità dell'applicazione combinata di entrambe le misure, regolando, tuttavia, la loro successione temporale (prima la misura di sicurezza, poi quella di prevenzione) per evitarne l'esecuzione simultanea.

[124] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 204 ss., evidenzia come fra misure di sicurezza e misure di prevenzione intercorrano caratteri e finalità comuni come il presupposto della pericolosità sociale e l'esigenza condivisa di impedire la commissione di reati ma è innegabile, ciononostante, l'esistenza di una divergenza profonda in relazione a differenze strutturali, ambito e modalità di applicazione. Negli stessi termini, P.V. MOLINARI, U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 352 ss.

Nel caso delle misure di sicurezza, la pericolosità viene accertata *post delictum*, ossia a seguito della commissione di un reato o di un "quasi-reato"[125]. Il fondamento della misura è, dunque, un fatto penalmente rilevante[126] la cui accertata commissione costituisce il presupposto essenziale per applicare un intervento volto a prevenire la reiterazione di condotte criminose. Questa impostazione garantisce un legame indissolubile tra fatto e conseguenza giuridica, in coerenza con il principio di legalità e con il ruolo che il diritto penale assegna alla pena come *extrema ratio*.

Le misure di prevenzione, invece, operano *ante* o *praeter delictum*, prescindendo da un previo accertamento di responsabilità penale e basandosi su un giudizio prognostico concernente la probabilità che un soggetto possa commettere reati in futuro[127]. La pericolosità sociale, in questo contesto, non è dedotta dalla commissione di un reato[128], ma da una serie di indicatori presuntivi, spesso caratterizzati da un alto grado di indeterminatezza che lascia ampio margine di discrezionalità all'autorità applicativa. In tal senso, la costruzione della fattispecie delle misure di prevenzione risulta più fluida e meno vincolata a parametri oggettivi, con il rischio di uno sconfinamento in valutazioni soggettive e selettive.

Questa asserita diversità strutturale tra le due categorie ha portato la giurisprudenza e la dottrina a interrogarsi sulla loro effettiva autonomia concettuale. In particolare, la Corte Costituzionale ha più volte sottolineato la comunanza di finalità e

[125] Come evidenzia P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 204 ss., per l'applicazione delle misure di sicurezza è richiesta la pericolosità sociale generica, intesa come la qualità del soggetto da cui si desume la probabilità che egli commetta nuovi reati. Come riportano anche G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 867, secondo la dottrina dominante tale concetto si distingue dalla "capacità criminale" di cui all'art. 133 c.p., che si riferisce semplicemente alla possibilità che un soggetto commetta illeciti penali. La pericolosità sociale, invece, implica una valutazione in termini di probabilità che il soggetto delinqui nuovamente.

[126] Salvo i pochi casi di "quasi-reato".

[127] Secondo F. BRIZZI, P. PALAZZO, A. PERDUCA, *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Rimini, 2012, p. 22, la pericolosità andrebbe intesa come la ragionevole probabilità che la persona compia attività illecite o antisociali, così da rendere necessaria una risposta proporzionata ed efficace da parte dell'autorità.

[128] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 204, osserva a riguardo che per le misure di prevenzione viene in gioco la pericolosità sociale, ossia la predisposizione al delitto di un soggetto nei cui confronti non sia raggiunta la prova di reità. Per un'approfondita analisi sul requisito della pericolosità nelle misure di prevenzione si veda F. MAZZACUVA, *Il presupposto applicativo*, cit., p. 117.

contenuti tra misure di sicurezza e misure di prevenzione[129], arrivando ad affermare che esse possono essere considerate «species *di un unico* genus»[130].

Tale assimilazione teorica ha spinto alcuni autori[131] a sostenere l'unificazione dei due sistemi[132], riconducendo le misure di prevenzione all'alveo delle misure di sicurezza e, di conseguenza, estendendo loro le garanzie proprie del diritto penale[133]. Secondo questa prospettiva, anzi, la prevenzione *ante delictum* potrebbe essere costituzionalmente compatibile solo se ricondotta al sistema delle misure di sicurezza[134], garantendo così l'applicazione rigorosa del principio di legalità forte, della tassatività dei presupposti applicativi[135] e della predeterminazione legislativa delle condizioni per la loro imposizione. Ciò potrebbe rafforzare il sistema preventivo dal punto di vista della sua tenuta

---

[129] Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1964, in cui si afferma che «*[è] vero che il fondamento comune e la comune finalità delle misure di sicurezza e di quelle di polizia di sicurezza si trovano nella esigenza di prevenzione di fronte alla pericolosità sociale del soggetto*». Inoltre, nella sentenza n. 69 del 1975 la Corte applica al procedimento di prevenzione principi già espressi in relazione ai poteri investigativi del giudice di sorveglianza nell'ambito delle misure di sicurezza.

[130] Corte cost., sentenza n. 177 del 1980, § 4 dei Considerato in diritto.

[131] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 34, osserva come la Corte Costituzionale, anche quando ha cercato di tenere ben distinte e separate le misure di prevenzione e le misure di sicurezza, si è invero limitata a una petizione di principio. L'Autore richiama, esemplificativamente, la sentenza del 5 novembre 2004, n. 321 dove si legge che i rilievi formulati dai giudici rimettenti si basano sul confronto tra settori direttamente non comparabili, posto che il procedimento di prevenzione, il processo penale e il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza sono dotati di proprie peculiarità, sia sul terreno processuale che nei presupposti sostanziali. Tali peculiarità, evidenzia l'Autore, non vengono, però, indagate dalla Corte.

[132] Fra i tanti, si sono espressi in favore di questa tesi G. AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione*, Bologna, 1974, p. 346; R.A. FROSALI, *La giustizia penale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. 221; F. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale. La fattispecie*, Padova, 1979, p. 238 ss., il quale osserva: «*è bensì vero che la misura di sicurezza presuppone necessariamente un precedente reato (o quasi reato), ma la sua applicazione "non discende dall'accertamento del reato, che è una semplice premessa storica, ma dall'accertamento di una situazione soggettiva di pericolosità criminale". Pertanto, poiché il presupposto, la natura e la funzione delle misure di prevenzione ante delictum sono identici al presupposto, natura e funzione delle misure di sicurezza, è plausibile concludere che con l'art. 25, terzo comma, Cost. abbiano implicitamente ottenuto fondamento costituzionale anche le misure di prevenzione individuale* ante delictum».

[133] Autorevoli studiosi della disciplina ritengono che l'unica soluzione per conformare la prevenzione *ante delictum* ai principi costituzionali consista nella riconduzione di tutte le misure di prevenzione nell'alveo delle misure di sicurezza, garantendo così l'applicazione delle relative tutele, anche sotto il profilo procedimentale. Si veda, ad esempio, A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 212.

[134] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 34 ss.

[135] Secondo E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 28, favorevole all'estensione dell'art. 25 co. 2 Cost. alle misure di prevenzione, non opererebbe, invece, il principio di irretroattività, il quale non viene richiamato dall'art. 25 co. 3 in materia di misure di sicurezza. Tuttavia, secondo l'Autore, «*facendo appello alla migliore elaborazione dottrinale in materia di misure di sicurezza, si potrebbe pervenire a un'applicazione temperata del principio di retroattività anche nel settore delle misure di prevenzione, limitato cioè alla successiva modulazione sfavorevole della risposta preventiva e non anche alle modifiche in* malam partem *dei presupposti applicativi (vale a dire, delle fattispecie di pericolosità)*». Per approfondimenti sull'applicazione di tale principio temperato alle misure di sicurezza si veda E. MUSCO, *voce Misure di sicurezza*, in *Enc. dir., agg. I*, Milano, 1997, p. 764; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 2001, p. 258.

costituzionale, rendendolo meno esposto a derive arbitrarie e consentendo ai cittadini di conoscere previamente i "casi" in cui tali misure verrebbero applicate.

Nondimeno altra parte della dottrina ha evidenziato il rischio che tale riconduzione possa diventare un alibi per la sopravvivenza di misure che, altrimenti, sarebbero incompatibili con un sistema fondato sul principio di legalità[136].

Inoltre, la tesi del riassorbimento delle misure di prevenzione nell'alveo di quelle di sicurezza incontra alcune obiezioni. In primo luogo, le misure di sicurezza, per loro stessa natura, si applicano a seguito della commissione di un reato e, pertanto, rientrano a pieno titolo nel sistema sanzionatorio penale. Esse presuppongono un accertamento di responsabilità, anche se accompagnato da una condizione di pericolosità che giustifica l'applicazione della misura. Le misure di prevenzione, invece, intervengono in assenza di un illecito penalmente rilevante e, anzi, sono concepite in chiave acceleratoria, riducendo la necessità di un previo accertamento giudiziale del reato. In questo senso, l'unificazione delle due categorie rischierebbe di snaturare la logica delle misure di sicurezza, caricandole di una funzione preventiva che potrebbe minarne la coerenza sistematica.

In quest'ottica, occorre considerare che le misure di sicurezza sono state tradizionalmente concepite per soggetti inidonei alla pena, come gli infermi di mente. Per questi ultimi, il diritto penale prevede una risposta differenziata che, sul piano teorico, non ha una finalità repressiva, ma mira a una neutralizzazione della pericolosità attraverso strumenti di trattamento. L'idea di assorbire le misure di prevenzione nelle misure di sicurezza implicherebbe una ridefinizione della loro funzione, trasformandole da strumenti di trattamento speciale per categorie particolari di soggetti in generiche misure di controllo sociale, applicabili sulla base di valutazioni discrezionali di pericolosità. Del pari, verrebbe meno il concetto stesso di prevenzione in nome di una generale pericolosità sociale connessa alla commissione di un fatto penalmente rilevante che finirebbe col trasformare le misure di prevenzione in un'appendice del diritto punitivo.

Questa trasformazione, del resto, significherebbe mutarne anche il tenore sostanziale: le misure di sicurezza hanno presupposti legislativi più definiti, rispettosi del

[136] F. BRICOLA, *Legalità e crisi*, cit., p. 262 ss. Invece, F. PALAZZO, *Il principio di determinatezza*, cit., p. 240, guarda con maggiore interesse all'art. 25 Cost., anche al fine di «*evitare che dette misure, altrimenti quasi vaganti per così dire tra gli artt. 13 e 16 Cost., restino non solo estranee all'oggetto della scienza penale, al quale invero non sembrano estendersi tali articoli, ma anche sguarnite, tutte od alcune, delle garanzie imposte dall'art. 25, terzo comma, Cost.*»

principio di tassatività loro applicabile[137] proprio perché si fondano sulla commissione di un precedente fatto di reato. Semplificando, la persona è considerata socialmente pericolosa perché ha commesso un fatto di reato o quasi-reato ed è probabile che ne commetta altri. Di conseguenza, la prognosi sul futuro (pericolosità) non è del tutto autonoma ma normativamente influenzata dalla valutazione sul passato (fatto penalmente rilevante).

Al contrario, nelle misure di prevenzione questo collegamento non esiste. Se si accettasse l'idea di ricondurle all'interno del sistema delle misure di sicurezza, verrebbe svuotato il concetto stesso di prevenzione, trasformandolo in una forma di diritto punitivo ibrido. Ad ogni modo, l'attuale direzione normativa sembra escludere una tale assimilazione: il legislatore ha consolidato il sistema delle misure di prevenzione senza ancorarle necessariamente alla commissione di reati pregressi, mantenendo una funzione distinta rispetto alle misure di sicurezza.

Questa scelta è verosimilmente dovuta anche alla sostanziale inutilizzabilità di delle misure di sicurezza che, nelle forme in cui sono attualmente previste nel sistema, appaiono incapaci di dare risposte ai bisogni del gruppo sociale[138]. Ciò si spiega, secondo la dottrina, per due ragioni. Anzitutto, il processo penale «*mentre rappresenta la "sede naturale" dell'accertamento dei fatti, è "terra straniera" della valutazione della pericolosità sociale*»[139]. In secondo luogo, la pena assolve già una funzione anche preventiva con il rischio che le misure di sicurezza generino una sommatoria afflittiva senza un reale beneficio in termini di neutralizzazione del pericolo.

Del resto, è anche vero che la sovrapposizione fra le due categorie pare di natura più pratica che teorica[140]: spesso, infatti, è l'adozione di misure di prevenzione *post delictum* e l'uso delle misure di sicurezza per neutralizzare soggetti già condannati a portare a un progressivo avvicinamento fra le due categorie. Questa tendenza genera almeno due criticità.

---

[137] L'art. 25 Cost., co. 3, rende applicabile alle misure di prevenzione il principio di riserva di legge, con la conseguenza che esse trovano la propria legittimazione e delimitazione solo nella legge, che prevede quale tipo di misura applicare e quando applicarla. In più, l'art. 199 c.p. riconosce che le misure di sicurezza, al pari delle pene, sono soggette al principio di legalità.

[138] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 145.

[139] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 146.

[140] Sebbene in alcuni ordinamenti la distinzione tra misure di sicurezza e misure di prevenzione sia stata di fatto annullata, creando un unico sistema di misure special-preventive, dove il concetto di pericolosità funge da unico criterio guida.

Sul piano garantistico, si assiste a una dilatazione del concetto di pericolosità sociale, con un'espansione delle limitazioni della libertà personale al di fuori delle tradizionali garanzie penali. In pratica, l'assenza di criteri chiari per l'applicazione delle misure di prevenzione rischia di creare un *diritto della pericolosità* privo di limiti sostanziali, in cui la restrizione della libertà individuale è giustificata da considerazioni prognostiche e non da fatti concreti.

Sul piano funzionale, misure di prevenzione e misure di sicurezza finiscono per operare in modo complementare e intercambiabile, generando un sistema normativo più repressivo e meno garantista.

In questo quadro, la dottrina ha individuato tre possibili scenari per il futuro delle misure di prevenzione e delle misure di sicurezza.

Secondo una prima prospettiva si potrebbe mantenere la distinzione tra misure di sicurezza e misure di prevenzione, limitando però l'uso di queste ultime ai soli casi in cui vi sia un effettivo legame con un fatto penalmente rilevante. Questo consentirebbe di evitare la creazione di categorie di pericolosità generiche e indefinite, scongiurando il rischio di abusi. Seguendo, invece, una diversa strada si è proposto di unificare i due sistemi, ricollocando le misure di prevenzione all'interno del quadro delle misure di sicurezza e garantendo loro un trattamento più rigoroso in termini di legalità, tassatività e garanzie processuali. Tuttavia, come già evidenziato, questa soluzione appare poco praticabile e rischia di minare l'autonomia della prevenzione.

Infine, si è proposto un modello intermedio[141]: ridefinire le misure di prevenzione in modo da renderle più simili alle misure di sicurezza sotto il profilo dei presupposti applicativi, ponendo il fatto penalmente rilevante accertato dal giudice penale alla base del giudizio di prevenzione.

Considerando lo stato dell'arte, la soluzione più coerente sembra essere il mantenimento della distinzione tra misure di sicurezza e misure di prevenzione, intervenendo semmai sulle prime per limitarne l'applicazione ai soli soggetti che necessitano di un trattamento realmente alternativo al carcere. In quest'ottica, sarebbe auspicabile un potenziamento in positivo delle REMS (Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza), in modo da assicurare che queste strutture assolvano effettivamente alla loro funzione trattamentale ed evitare che le misure di sicurezza diventino un mero

[141] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 144 ss.

strumento afflittivo, privato della dimensione riabilitativa e risocializzante che dovrebbe caratterizzarle.

Parallelamente, la prevenzione dovrebbe essere autenticamente preventiva, seppur ancorata a parametri più rigorosi di legalità e precisione. In questa prospettiva, sarebbe opportuno parlare di una vera e propria *prevenzione penale*, ridefinendo le fattispecie in modo da avvicinarle a quelle penalistiche[142], con le relative garanzie di tassatività, precisione e legalità[143] ma lasciandone intatta la funzione *ante delictum*[144].

6. *Misure di prevenzione e misure cautelari: prevenzione sostanziale e prevenzione processuale a confronto.*

Nel ricercare una distinzione sostanziale tra le misure di prevenzione e le altre categorie limitrofe, un ultimo aspetto messo in luce dalla dottrina è quello relativo al rapporto queste e le misure cautelari[145]. In effetti, entrambe le categorie condividono una matrice preventiva ma la loro collocazione sistematica e le funzioni cui rispondono le rendono strumenti profondamente diversi. Le misure di prevenzione, infatti, operano in via anticipatoria rispetto alla commissione di un reato e mirano a neutralizzare soggetti ritenuti pericolosi; invece, le misure cautelari [146] si inseriscono all'interno di un procedimento penale e sono finalizzate a garantire il suo corretto svolgimento, impedendo che l'indagato possa inquinare le prove, reiterare il reato o sottrarsi alla giustizia.

Più nel dettaglio, la distinzione tra le due tipologie di intervento si fonda, in primo luogo, sul presupposto applicativo. Le misure cautelari si basano sulla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e sulla necessità di evitare un pregiudizio concreto al processo o alla collettività. Esse presuppongono sempre un fatto penalmente rilevante e si giustificano in funzione di un giudizio pendente. Al contrario, le misure di prevenzione operano su un piano più elastico, prescindendo dalla commissione di un reato e fondandosi su una

---

[142] *Ibidem*.

[143] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 27.

[144] Di fatto, le misure di prevenzione possono ritenersi utili ma fuori dal procedimento penale, all'interno del quale la neutralizzazione del pericoloso viene soddisfatta, al termine del giudizio, dalla pena, mentre nelle more del procedimento, dalle misure cautelari personali. Cfr. F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 153.

[145] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 204 ss.

[146] Per un'analisi sulle misure cautelari si rinvia a C. DE ROBBIO, *Le misure cautelari personali*, Milano, 2016; G. SPANGHER, C. SANTORIELLO, *Le misure cautelari*, Torino, 2009; G. TABASCO, *Principio di proporzionalità e misure cautelari*, Padova, 2017; E. APRILE, F. D'ARCANGELO, *Le misure cautelari nel processo penale*, Milano, 2017; F. ZACCHÈ, *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, Milano, 2018; C. CONTI, P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2023, pp. 466-556.

valutazione prognostica del rischio futuro. Non è richiesta la prova di una condotta illecita pregressa, bensì una valutazione discrezionale della pericolosità del soggetto, fondata su indicatori presuntivi che, per loro natura, non necessitano del rigoroso *standard* probatorio tipico del diritto penale.

Sul piano sostanziale, questa differenza incide direttamente sulla costruzione della fattispecie: mentre le misure cautelari devono rispettare criteri di tassatività e proporzionalità, essendo previste esclusivamente per specifiche situazioni di rischio (esigenze cautelari[147]), le misure di prevenzione operano all'interno di una fattispecie aperta, con categorie di pericolosità sociale spesso caratterizzate da un alto grado di indeterminatezza. Vieppiù che le misure cautelari non devono descrivere una condotta su cui fondare una sanzione, essendo messe in comunicazione col precedente comportamento criminoso già posto in essere dal *reo* e operando, anche sul piano della "tipicità", in funzione alle diverse esigenze cautelari previste.

Un'altra distinzione sostanziale riguarda la durata e il controllo giurisdizionale delle due misure. Le misure cautelari hanno un orizzonte temporale limitato[148]: cessano di operare quando viene meno l'esigenza cautelare o con la definizione del giudizio. Sono sottoposte, inoltre, ad una più agevole e strutturata possibilità di revisione e possono essere considerate come "ingiusta detenzione" in caso di applicazione indebita. Le misure di prevenzione, al contrario, possono avere una durata potenzialmente illimitata[149], in quanto legate alla permanenza dello *status* di pericolosità sociale. Il loro riesame non è sempre automatico e il controllo giurisdizionale, se previsto, si presenta più debole, con un minor livello di tutela per il soggetto destinatario.

Un ulteriore elemento che contribuisce alla progressiva ibridazione tra misure cautelari e misure di prevenzione è rappresentato dalla gradualità e flessibilità della risposta giudiziaria in funzione della pericolosità del soggetto. Il sistema cautelare prevede un'ampia gamma di strumenti, ordinate in termini di progressiva afflittività[150] e modulati in base all'intensità della limitazione delle libertà individuali[151], che spaziano dalle misure

---

[147] Le esigenze cautelari rappresentano le condizioni che giustificano l'applicazione di misure cautelari personali nel processo penale e sono previste dall'art. 274 c.p.p.

[148] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 204 ss.

[149] Si rinvia, per approfondimenti sulla durata, all'analisi svolta nei capitoli precedenti e relativa alle singole misure.

[150] F. ZACCHÈ, *Misure cautelari*, in G. UBERTIS (a cura di), *Sistema di procedura penale, II, Persone, strumenti, riti*, Milano, 2023, p. 340.

[151] In una comparazione fra i vari strumenti previsti F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 178, riporta «*il buon esempio delle misure cautelari*».

interdittive fino alla detenzione in carcere, passando per forme intermedie come gli arresti domiciliari. Questa struttura consente di adattare l'intervento dell'autorità giudiziaria alla specifica situazione concreta, evitando sia misure inutilmente afflittive che risposte inefficaci rispetto al rischio da neutralizzare[152]. È stato osservato[153] come un simile meccanismo, basato su una scala di intensità progressiva, sarebbe auspicabile anche in relazione alle misure di prevenzione così da evitare che il loro utilizzo si traduca in una compressione indiscriminata delle libertà fondamentali. Tale prospettiva trova un significativo precedente nella giurisprudenza costituzionale[154] laddove si afferma che l'applicazione delle misure limitative della libertà personale debba essere proporzionata alla concreta situazione di pericolosità. In tal senso, viene posto un limite alla discrezionalità nell'adozione di provvedimenti standardizzati e privi di un adeguato bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti individuali.

Nonostante queste differenze strutturali, la giurisprudenza si è posta il problema della sovrapponibilità tra misure di prevenzione e misure cautelari. In questo senso, è ormai costante[155] l'affermazione dell'inesistenza di una incompatibilità assoluta tra misure di prevenzione e cautelari, spettando al giudice valutare in concreto eventuali conflitti[156]. Allo stesso modo è stata esclusa la fungibilità tra detenzione in custodia cautelare ed esecuzione di una misura di prevenzione personale[157]: quest'ultima viene interrotta durante la carcerazione e riprende al termine del periodo di detenzione. Questo dato conferma che, almeno dal punto di vista formale, i due strumenti operano su piani distinti e non possono essere confusi tra loro.

Stante le osservate diversità tra i due strumenti il punto centrale non pare tanto una questione sostanziale, quanto un problema di coordinamento tra procedimento penale e misure di prevenzione. Se si vuole concepire una *prevenzione penale*, è evidente che, una volta attivato il processo penale, lo spazio di manovra della prevenzione dovrebbe estinguersi, cedendo il passo agli strumenti propri del diritto processuale, *in primis* le misure cautelari. In questa prospettiva, le misure cautelari dovrebbero rimanere funzionali

---

[152] *Ibidem*.

[153] *Ibidem*.

[154] Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 253/2003 nella quale la Corte, pur esprimendosi in riferimento alle sole misure di sicurezza, ha enunciato principi di portata generale che possono essere estesi, secondo F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 180, senza forzature, all'intero sistema della prevenzione.

[155] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 188.

[156] Cass. Pen., sez. I, 30 aprile 1997, n. 1071.

[157] Cass. Pen., sez. I, 27 maggio 2010, n. 20265.

esclusivamente alla tutela del procedimento penale, garantendo esigenze quali la conservazione delle prove, la prevenzione della reiterazione del reato o la possibilità di sottrarsi alla giustizia. Le misure di prevenzione, invece, dovrebbero mantenere una propria autonomia e concentrarsi esclusivamente su soggetti pericolosi "per il futuro", senza trasformarsi in strumenti di supplenza rispetto a quelli già previsti dal processo penale. Laddove il pericolo sia già cristallizzato in un fatto penalmente rilevante, infatti, il diritto della prevenzione dovrebbe farsi da parte e lasciare il campo alla giurisdizione penale, evitando di alimentare una concorrenza fra tutti gli strumenti preventivi del diritto penale fondati sulla pericolosità (misure cautelari, misure di sicurezza, esecuzione penitenziaria…) [158]. In sostanza, non dovrebbe nemmeno porsi un problema di coordinamento con le misure cautelari se si accetta che le misure di prevenzione trovino la loro collocazione esclusivamente *ante iudicium*.

L'analisi condotta consente di concludere nel senso che la sfida più complessa per una teoria generale delle misure di prevenzione non risiede soltanto nella loro delimitazione rispetto agli altri strumenti afflittivi dell'ordinamento, ma nella capacità di preservarne la funzione genuinamente preventiva senza cadere nella trappola della cripto-repressione. Quanto più la prevenzione si avvicina a una logica punitiva, tanto più si riduce la sua legittimità teorica e sistematica, fino al rischio di dissolverne la specificità in un indistinto diritto della pericolosità.

D'altro canto, la costruzione di una *prevenzione sostenibile*[159] non può prescindere da una riflessione sul confine tra legalità e illegalità, tra ciò che è normativamente tipizzato come reato e ciò che, pur non essendolo, diventa oggetto di intervento repressivo in nome della sicurezza. Riprendendo le parole di autorevole dottrina[160] si può affermare che l'adozione di politiche preventive a vocazione sintomatica – cioè prive di una struttura normativa coerente e fondate su un approccio meramente reattivo – finisce per trasformare la prevenzione in una punizione mascherata, svuotandola della sua originaria funzione di tutela anticipatoria. Se la prevenzione vuole mantenere questo titolo deve essere costruita su presupposti normativi chiari e prevedibili, evitando che il giudizio di

[158] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 103-114. Secondo l'Autore ciò sarebbe dovuto al fatto che la centralità del fatto nella prognosi di pericolosità non assegna di per sé connotazione punitiva alle misure di prevenzione ma potrebbe accrescerne la portata reattiva rispetto alle precedenti condotte illecite del proposto.

[159] Parla di prevenzione sostenibile F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1017 ss.

[160] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

pericolosità sociale diventi un pretesto per limitare diritti fondamentali senza un adeguato scrutinio giuridico.

In definitiva, l'analisi sui confini tra categorie limitrofe evidenzia come il futuro delle misure di prevenzione debba necessariamente passare attraverso una loro riqualificazione sistematica, che ne riaffermi l'essenza preventiva e ne delimiti con precisione i confini rispetto al diritto punitivo. Solo in questo modo sarà possibile evitare che il sistema degeneri in un meccanismo di controllo sociale privo di garanzie, minando la tenuta dello Stato di diritto.

7. *Anatomia delle misure di prevenzione personali: ricerca degli elementi distintivi e dei profili comuni.*

Preso atto della natura di *tertium genus* delle misure di prevenzione personali e nel tentativo di delineare una teoria generale delle stesse, un ulteriore nodo essenziale è rappresentato dall'individuazione di quegli elementi strutturali che accomunano le diverse forme di intervento preventivo. Tale operazione si rivela tutt'altro che semplice, in quanto il sistema della prevenzione personale si presenta fortemente frammentato sia sul piano normativo che su quello applicativo, oscillando tra modelli di tutela anticipatoria e funzioni di contenimento sociale. Tuttavia, anche in questo quadro di eterogeneità, è possibile rintracciare alcuni tratti comuni che consentano di delineare una configurazione sistematica del fenomeno, distinguendo ciò che appartiene propriamente alla prevenzione da ciò che, invece, si avvicina alla sfera punitiva.

La sfida, insomma, consiste nel ripercorrere e sistematizzare quegli elementi comuni alle singole misure di prevenzione analizzate in precedenza per poter definire un modello integrato che preservi l'autonomia della funzione preventiva senza cadere nella trappola dell'ibridazione con il sistema sanzionatorio. Tale modello dovrebbe garantire maggiore precisione e tassatività nella definizione dei presupposti applicativi, affinché la valutazione della pericolosità non si limiti a una mera espressione di stati soggettivi ma si basi su criteri oggettivi e misurabili che possano effettivamente distinguere un intervento preventivo legittimo da una repressione ingiustificata. Questo percorso di analisi costituisce il punto di partenza per una teoria generale delle misure di prevenzione personali, volta a ristabilire il confine tra intervento anticipatorio e funzione punitiva, salvaguardando, al contempo, le garanzie individuali e la certezza del diritto.

A ben vedere, l'analisi condotta nei capitoli precedenti ha evidenziato la complessità e l'eterogeneità del sistema delle misure di prevenzione personali, la cui costruzione sostanziale e la loro applicazione pratica sollevano importanti questioni di metodo e di principio.

Un primo elemento fondamentale che dovrebbe caratterizzare tutte le misure di prevenzione personali è la loro finalità primaria: la neutralizzazione del rischio. In linea teorica, tali strumenti dovrebbero operare *ex ante*, anticipando la commissione di reati e proteggendo i beni giuridici attraverso un intervento preventivo, anziché reagire *ex post* sulla base dell'accertamento di una responsabilità per fatti già avvenuti[161]. Questo carattere anticipatorio le dovrebbe rendere strumenti di sicurezza pubblica anziché di repressione, sebbene la condotta analisi normativa e giurisprudenziale evidenzi come, in molti casi, questa distinzione non sia così agevole.

Sotto questo aspetto occorre porre una distinzione fra misure di prevenzione tipiche e atipiche. Le prime, infatti, si distinguono fra loro principalmente per gli effetti della misura, avendo come requisito sostanziale le comuni categorie di pericolosità generica e specifica.

In questo senso, le categorie di pericolosità generica[162] oscurano la finalità preventiva che dovrebbe colorare le misure di prevenzione tipiche. Spesso, infatti, tale tipologia di pericolosità finisce per far perdere alle misure la loro natura di strumenti preventivi, in quanto non è chiaro quale bene giuridico si intenda tutelare né quale specifico rischio debba essere evitato[163]. In altri termini, nella pericolosità generica mancano le basi per integrare un concetto di prevenzione calibrato sulla nozione di pericolo da prevenire[164], non essendovi una chiara correlazione tra la misura adottata e la prevenzione di un reato specifico.

---

[161] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., pp. 159-210.

[162] Analizzate nella sezione I del capitolo II.

[163] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 37.

[164] Critici, in particolar modo nei confronti della pericolosità generica, E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.; V. MAIELLO, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica*, cit., pp. 219-332; A.M. MAUGERI, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica*, cit., p. 1 ss. Del resto, il *deficit* di determinatezza delle fattispecie soggettive di pericolosità generica rappresenta, anche secondo la giurisprudenza di legittimità, un «*segnale di sofferenza di un sistema […] che tende a porsi con sempre maggior forza in termini di alternativa alla risposta sanzionatoria penale, con – avvertita – necessità di cautela sul terreno delle garanzie fondamentali*». Cfr. Cass. Pen., sez. I, 15 giugno 2017, n. 349. Maggiormente favorevole alle categorie di pericolosità generica anziché di quelle specifiche V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., p. 54 ss., secondo cui, in sintesi, la pericolosità qualificata rappresenta un'involuzione punitiva, mentre la generica sarebbe astrattamente compatibile con l'idea di prevenzione.

Quanto alla pericolosità specifica le relative categorie aspirano, in effetti, a una maggiore precisione nella descrizione del *cosa* intendano prevenire, quantomeno se si accetta l'idea che l'unica autentica forma di prevenzione possa essere quella *ante*-penale. Affinché l'assunto sia valido, però, è necessario che il collegamento tra il comportamento osservato e la sua potenziale evoluzione in reato sia ben motivata e fondata su elementi fattuali e criminologi concreti e validati[165]. Prima il legislatore e, poi, il giudice[166] devono essere in grado di delineare chiaramente perché un certo comportamento – o atteggiamento o condotta – possa degenerare in *quel* reato o fenomeno criminoso, garantendo così il rispetto del principio di legalità e di certezza del diritto.

Per le misure atipiche, invece, la ricerca di una finalità preventiva condivisa sconta il fatto che si tratta di strumenti caratterizzati da una marcata eterogeneità[167], stante la diversa matrice normativa che sostiene ciascuna misura. Questi strumenti si configurano attraverso criteri che spaziano dalla valutazione di stati soggettivi, spesso vaghi e suscettibili di interpretazioni ampie, fino alla considerazione di comportamenti che non sempre rientrano chiaramente nell'ambito della pericolosità criminale[168]. In altre parole, l'assenza di un criterio uniforme per definire *cosa si stia prevenendo* comporta che l'intervento preventivo, anziché essere mirato e circoscritto, rischi di diluire il concetto stesso di prevenzione.

Un esempio lampante di questa problematica è rappresentato dalla misura dell'espulsione degli stranieri che non previene un illecito futuro, ma si basa sull'attribuzione di uno *status* giuridico (irregolarità della presenza sul territorio) che non ha una correlazione diretta con la pericolosità criminale. In effetti, l'assenza stessa di un bene giuridico specifico da tutelare rende difficile giustificarla come misura preventiva[169].

---

[165] Alcuni esempi di tali elementi possono includere: precedenti specifici e reiterati comportamenti illeciti con caratteristiche di progressione criminosa, analisi statistiche validate su recidiva e rischio di reiterazione di certe forme di criminalità, valutazioni basate su modelli criminologici riconosciuti, indicatori comportamentali oggettivi rilevati da indagini approfondite e riscontri documentali che dimostrino un concreto inserimento in contesti delinquenziali strutturati.

[166] Altrimenti, in presenza di una discrezionalità giudiziaria elevata, vi è il rischio di applicazioni non uniformi. Cfr. F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 144.

[167] La loro eterogeneità normativa impedisce di identificare un criterio unitario che giustifichi la loro adozione, con il risultato che spesso esse risultano più simili a strumenti di regolazione sociale che a veri e propri meccanismi di neutralizzazione del rischio. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

[168] Esempi di situazioni che sfuggono a una chiara riconducibilità alla pericolosità criminale possono includere condotte eccentriche o marginali prive di un effettivo rischio per la sicurezza pubblica, situazioni di disagio sociale o economico erroneamente assimilate a fattori criminogeni, nonché atteggiamenti di contestazione politica o civile che, pur potendo risultare problematici sotto il profilo dell'ordine pubblico, non evidenziano una concreta propensione alla commissione di reati.

[169] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

Parimenti criticabile, sotto il profilo della finalità preventiva, è la disciplina dettata in materia di tossicodipendenza. Anche in questo caso, non è chiaro cosa si intenda prevenire, ossia quale che sia il *pericolo che minaccia il bene giuridico da tutelare*. Al contrario, sembra venire in considerazione non un intento preventivo ma la mera presunzione che il consumo di droga rappresenti, di per sé, un pericolo sociale, senza evidenza di un danno a un interesse protetto.

Stessi dubbi sollevano, infine, il D.A.C.Ur. e le neo-istituite zone rosse nella misura in cui si rivolgono, oggi, anche a categorie di soggetti la cui condotta non sempre si configura come potenzialmente criminale, ma che vengono sanzionate per comportamenti socialmente indesiderabili. Anche in questo caso, la finalità preventiva sfuma, lasciando emergere una logica più affine alla regolazione dello spazio e dell'ordine pubblico che alla neutralizzazione di un rischio concreto. La misura, infatti, finisce per operare non sulla base di un'effettiva prognosi di pericolosità rispetto a specifici beni giuridici, ma in virtù di criteri ampi e talvolta vaghi, orientati più a selezionare chi può accedere a determinati contesti urbani che a impedire il compimento di reati specifici[170]. Analogamente, l'allargamento dell'ambito applicativo del D.A.Spo. ha contribuito a far sì che questa misura, originariamente destinata a contenere fenomeni specifici[171], abbia progressivamente perso la sua funzione preventiva, sovrapponendosi agli strumenti della prevenzione tipica.

Del resto, nell'ambito delle misure di prevenzione atipiche non mancano degli esempi positivi, quantomeno rispetto al perseguimento di una più coerente finalità preventiva. Tali sono le misure di prevenzione adottate contro il *cyberbullismo* dove il presupposto preventivo è ben ancorato ad una pericolosità emergente nell'ambito delle nuove tecnologie e dei più giovani, cosicché la connessione tra singolo comportamento e sua potenziale evoluzione in reato è più chiaramente motivata. Ciò avveniva anche nell'ambito dell'ammonimento contro lo *stalking* e la violenza di genere prima che le più recenti riforme ampliassero il relativo catalogo delle condotte potenzialmente rilevanti, rendendo meno chiaro il fenomeno preso effettivamente di mira.

Un altro tratto comune a tutte le misure di prevenzione personali è rappresentato dal presupposto della pericolosità sociale, concetto sfuggente e, talvolta, indefinito, ma

[170] La loro applicazione tende a selezionare chi può accedere a determinati spazi urbani più che a prevenire condotte criminose. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 37.

[171] In merito all'ampliamento dei destinatari rispetto alla misura atipica del D.A.Spo. si rinvia al relativo paragrafo del capitolo II, sez. II.

che rappresenta il fondamento su cui si costruisce l'intero impianto della prevenzione. La pericolosità sociale, in questo contesto, non si riferisce a un fatto già commesso bensì va intesa come una condizione personale del soggetto, individuata attraverso una prognosi di rischio fondata su elementi indiziari e, spesso, su valutazioni discrezionali che sfiorano l'ambito della presunzione. In sostanza, la pericolosità sociale di determinati soggetti, quale indicatore della loro propensione a delinquere evincibile da un giudizio prognostico, dovrebbe fungere da fattore di rischio predittivo della possibile commissione o reiterazione di illeciti da parte di quel soggetto[172].

Tale concetto è il punto nevralgico delle misure di prevenzione: la loro finalità preventiva si fonda sull'idea che sia possibile riconoscere, in determinati soggetti, i segnali premonitori della commissione di futuri illeciti e intervenire anticipatamente per neutralizzare tale rischio. Tuttavia, la costruzione di questa pericolosità, come si è visto, varia notevolmente tra le diverse misure: mentre alcune richiedono indizi qualificati o atti preparatori di reati specifici, altre si basano su valutazioni più generiche, lasciando ampi margini di discrezionalità all'autorità giudiziaria.

In quest'ottica, si può osservare come la pericolosità si leghi inscindibilmente alla finalità preventiva: solo se il fenomeno da prevenire è chiaramente individuato, è possibile delineare con precisione gli indicatori che giustificano l'intervento anticipatorio. In altre parole, per essere effettivamente preventiva, una misura deve fondarsi su campanelli d'allarme concreti, ossia su condotte che, se non arginate, risultano altamente probabili di sfociare in reati specifici.

Questo aspetto appare problematico, in primo luogo, nella pericolosità generica, soprattutto con riferimento alla terza categoria di destinatari delle misure di prevenzione tipiche[173]. Qui manca un chiaro collegamento con beni giuridici[174] determinati e l'elemento qualificante non è un comportamento specifico quanto un'attitudine ritenuta sintomatica di una futura condotta criminosa. Il rischio, in casi come questi, è quello di dar adito a una prevenzione priva di un oggetto definito, che finisce per colpire più uno *status* che un comportamento pericoloso. Il che, come già evidenziato, è stato più volte segnalato in

---

[172] G. LINARES, D. MAINENTI, *Sicurezza, pericolosità e prevenzione*, cit., p. 54.

[173] Il riferimento è a coloro che sono ritenuti "dediti alla commissione di reati" o coinvolti in "traffici delittuosi".

[174] Peraltro, secondo F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 117, la sicurezza potestativa si traduce nella c.d. *sicurezza-ordine* ove non è la sicurezza in quanto tale ad essere tutelata ma un ordine variamente declinato (ordine-pubblico, ordine deontologico, ordine-religioso, ordine-etico, ordine-tecnico, ordine-morale, ordine dei costumi, etc…) cui si collegano corrispondenti sottosistemi securitari che «*come scatole cinesi*» definiscono segmenti di poteri articolati.

dottrina per il pericolo di una stigmatizzazione del soggetto basata su presunzioni difficilmente verificabili [175], indipendentemente da un effettivo pericolo per la collettività[176].

Sul piano sostanziale, la conseguenza è una dilatazione del concetto di pericolosità sociale che diventa una formula generica utilizzabile per colpire soggetti ritenuti indesiderabili sulla base di parametri discrezionali e non per evitare una reale e verificabile minaccia per la sicurezza pubblica[177].

Al contrario, nelle ipotesi di pericolosità specifica e nell'ambito di alcune tipologie di misure atipiche, il richiamo alle fattispecie penali potrebbe offrire una base più solida[178]. Tuttavia, il problema principale rimane: l'assenza di un fatto penalmente accertato richiede comunque l'individuazione di un comportamento che possa dirsi prodromico alla commissione di un reato o, perlomeno, a un sfera di criminalità circoscritta[179]. In sostanza, si ritiene che perché un comportamento sia considerato sintomatico di un futuro reato, è necessario che il legame tra fatto e sua degenerazione in illecito sia rigorosamente giustificata. In assenza di tale collegamento, il concetto di pericolosità è suscettibile di diventare una presunzione fondata su elementi soggettivi, anziché su dati empirici. In tal caso, l'unica soluzione accettabile è che la misura preventiva, più che un meccanismo di neutralizzazione del rischio, assuma natura trattamentale, limitandosi a dare un mero avviso al soggetto o, preferibilmente, costituendo una possibilità di supporto per fuoriuscire da una situazione di emarginazione, senza tradursi in una limitazione della libertà personale. Ciò significa che la misura, in assenza di un collegamento empiricamente dimostrabile con una certa sfera di criminalità, dovrebbe collocarsi in un ambito ben lontano dal diritto penale e dai suoi strumenti.

---

[175] Inoltre, la giurisprudenza ha contribuito ad ampliare l'applicazione di questa categoria, introducendo criteri sempre più elastici per la valutazione della pericolosità. Ad esempio, in alcune pronunce è stato ritenuto sufficiente che il soggetto frequentasse determinati ambienti criminali o fosse stato segnalato dalle forze dell'ordine in più occasioni per ritenere integrata una condizione di pericolosità sociale.

[176] Un aspetto particolarmente critico riguarda l'applicazione delle misure a soggetti che abbiano già scontato una pena per reati precedenti, ma che, in virtù di una presunta inclinazione a delinquere, vengano nuovamente sottoposti a misure restrittive della libertà personale senza aver commesso nuovi illeciti.

[177] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., pp. 159-210. A riguardo, una possibile soluzione, prospettata in dottrina, consisterebbe in una ridefinizione della terza categoria, ancorandola a criteri più stringenti e verificabili, che escludano le mere valutazioni soggettive e si basino su dati oggettivi e fattuali. Questo consentirebbe di ridurre il rischio di una prevenzione punitiva e stigmatizzante, restituendo alla misura la sua funzione originaria di tutela anticipata dei beni giuridici realmente minacciati. Cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 37.

[178] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 117 ss.

[179] Come correttamente avvenuto, prima dell'ampliamento degli ultimi anni, nell'ambito della violenza di genere.

Anche nell'ambito delle misure di prevenzione atipiche, del resto, si rinvengono dei casi in cui la pericolosità non si fonda su indicatori di rischio chiaramente ancorati a un contesto criminologico definito, ma su valutazioni soggettive e congetturali, spesso legate a elementi estranei alla tradizionale analisi del rischio penale.

Emblematico è il caso del D.A.C.Ur. che colpisce soggetti ritenuti pericolosi non in relazione a una specifica propensione criminale, ma in quanto autori di comportamenti socialmente indesiderabili, senza un reale accertamento della minaccia per la sicurezza pubblica. Similmente, l'espulsione dello straniero per motivi di ordine pubblico viene giustificata sulla base di un criterio di pericolosità che prescinde da una concreta verifica del rischio di reati, risolvendosi, di fatto, in una misura di esclusione sociale più che di prevenzione criminale.

Per questo, più che la pericolosità in sé l'elemento che accomuna tutte le misure di prevenzione personali sembra essere l'assenza di un previo accertamento di responsabilità penale. Tale carattere distintivo, tuttavia, tende a sfumare nel caso in cui le misure vengano applicate *post delictum*, come avviene, ad esempio, per la sorveglianza speciale disposta nei confronti di soggetti già condannati per determinati reati. In queste ipotesi, la misura non si fonda più su una valutazione prognostica neutra, ma su un giudizio ancorato a condotte pregresse, il che finisce per avvicinarla – per funzione e struttura – alle pene accessorie, più che alle misure di prevenzione in senso stretto.

Un ulteriore elemento comune, che emerge dalla riflessione dottrinale[180], riguarda la struttura linguistica e normativa delle fattispecie preventive[181], caratterizzata da formulazioni generiche e congetturali che si discostano sensibilmente dalle esigenze di tassatività proprie del diritto penale e confermano il carattere eminentemente presuntivo della valutazione del rischio.

Questa tecnica normativa, pur contribuendo a garantire una certa flessibilità applicativa, comporta il rischio di una *tipicità sbiadita*[182] che rende il confine tra un'effettiva

---

[180] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[181] Secondo F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 391, la *sicurezza-prevenzione* rappresenta elemento costituivo nonché fattore propulsivo ed ampliativo della fattispecie preventiva: «*queste ultime si pongono come paradigmi espansivi della tipicità e della punibilità, riverberando altresì i loro effetti sulla complessiva conformazione del sistema penale che viene teologicamente orientato al perseguimento di scopi securitari*».

[182] In sintesi, non si tratta di appurare se un certo dato fattuale integri gli estremi di un modello normativo precostituito e dotato di portata generalizzante, ma di constatare se una certa tipologia d'autore (con le sue maglie lessicali ampie che si reggono su moduli probatori di *soft evidence*) possa adattarsi alla condizione di colui che si ritenga socialmente pericoloso. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 30 ss.

funzione preventiva e una potenziale funzione punitiva estremamente labile. Sembra, infatti, che sia il tipo a doversi calare nel fatto[183] posto che spesso, a determinare l'applicabilità della misura, è una condizione soggettiva del prevenuto desunta da elementi indiziari e non un fatto in senso proprio.

La peculiarità del sistema delle misure di prevenzione è, infatti, quella di rovesciare la logica della tipicità: non si tratta di verificare se una certa condotta rientri in una fattispecie astratta già predefinita dal legislatore, ma di accertare se un modello normativo ampio e sfuggente possa adattarsi al caso concreto[184] attraverso una valutazione prognostica, più che adoperando dati fattuali oggettivi. Questo meccanismo finisce per ribaltare il rapporto tra tipo legale e fatto concreto, con il rischio di dar vita un diritto preventivo eccessivamente plastico, in cui le categorie di pericolosità si modellano di volta in volta in base alla percezione sociale del rischio e non su criteri normativi precisi e verificabili. Tale caratteristica si manifesta con particolare evidenza nella struttura indiziaria delle fattispecie preventive: gli indicatori presuntivi di rischio spesso descrivono condotte pregresse non necessariamente penalmente rilevanti o elementi di contesto che non attestano con certezza una concreta pericolosità futura verso aree criminose determinate.

Un ulteriore elemento comune alle misure di prevenzione personali è rappresentato dal loro impatto sui diritti fondamentali[185]. Sebbene formalmente concepite come strumenti di tutela anticipatoria e non come sanzioni, tali misure possono determinare restrizioni incisive alla libertà di movimento, alla libertà di iniziativa economica e, in alcuni casi, alla stessa libertà personale. L'adozione di provvedimenti come la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, il D.A.C.Ur., il foglio di via obbligatorio e le varie forme di divieto di accesso a determinate aree genera un sistema di controllo capillare che si avvicina, per effetti pratici e durata, a una punizione indiretta.

---

[183] T. PADOVANI, *Misure di sicurezza*, cit., pp. 7-20.

[184] In quest'ottica, si comprende come la stessa Corte costituzionale, pur riconoscendo la legittimità del sistema preventivo, abbia più volte sottolineato la necessità di garantire che la valutazione della pericolosità sociale non si traduca in una formula vuota e priva di contenuti verificabili. Il rischio, altrimenti, è quello di un sistema di prevenzione sganciato dai principi di tassatività e determinatezza, con misure che possono scivolare da strumenti di tutela anticipatoria a meri strumenti di controllo sociale, compromettendo così la loro stessa legittimità sul piano costituzionale.

[185] Secondo F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 117, la dimensione securitaria della prevenzione è spesso sottratta agli scopi di rafforzamento della tutela dei diritti poiché le inflessioni potestative della *securitas* trasformano l'interesse laico conformato all'utilitarismo speciale in un valore immateriale (etico, morale, etnico, religioso, ecc…) permeabile a modulazione autoritarie.

Peraltro, com'è stato osservato[186], l'effetto afflittivo di tali misure non deriva solo dalle restrizioni direttamente imposte, ma anche dalla loro potenziale carica sanzionatoria: la violazione degli obblighi e dei divieti connessi alle misure configura spesso una fattispecie autonoma di reato, aggravando la posizione del soggetto e causando un paradosso in forza del quale la misura preventiva diviene il primo anello di una spirale punitiva.

Tuttavia, dall'analisi condotta nei capitoli precedenti, emerge che l'impatto delle misure di prevenzione sui diritti fondamentali non può certo dirsi uniforme: accanto a strumenti che riescono a mantenere un profilo più autenticamente preventivo, esistono misure che producono effetti simili a quelli di una pena.

Questa eterogeneità emerge con particolare evidenza in alcuni casi emblematici.

Anzitutto, nell'ambito delle misure tipiche si è visto come esistano strumenti apparentemente poco invasivi – come avviso orale e foglio di via – che dovrebbero rappresentare strumenti di mera dissuasione. Ciononostante, la prassi ha dimostrato come anche tali misure tendano a creare un circuito vizioso: il soggetto etichettato come pericoloso viene sottoposto a controlli più stringenti, aumentando il rischio che una sua futura condotta – anche non penalmente rilevante – possa giustificare misure più severe, come la sorveglianza speciale o aggravamenti di pena in senso proprio.

Questo meccanismo genera una sorta di *escalation* progressiva per cui la prevenzione si trasforma in un percorso predestinato verso restrizioni sempre più afflittive, senza che vi sia un effettivo riscontro della pericolosità reale del soggetto. In aggiunta, la valutazione di pericolosità che viene in gioco finisce quasi sempre per essere rivolta improntata: in parole semplici, il destinatario delle misure di prevenzione continua ad essere punitivo per non aver osservato una prescrizione. Si ritiene, in questa prospettiva, che per evitare simili derive e garantire una maggiore coerenza sistematica, sarebbe opportuno eliminare i c.d. effetti penali[187] dell'avviso orale e del foglio di via, riconducendoli nell'alveo delle misure trattamentali [188], analogamente all'originario

---

[186] P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 167.

[187] Come visto, l'applicazione di una misura di prevenzione comporta rilevanti riflessi di natura penale, tra cui: l'iscrizione nel casellario giudiziale con possibili ripercussioni sulla posizione giuridica del destinatario in eventuali procedimenti penali futuri; integrazione di specifici reati nel caso di violazione delle prescrizioni imposte da una misura di prevenzione; possibile utilizzo come presupposto per l'aggravamento del trattamento sanzionatorio; elemento valutabile dal giudice ai fini dell'applicazione di misure cautelari e misure di sicurezza.

[188] Del resto, C.E. PALIERO, *Sicurezza dei mercati e mercato delle (in)sicurezze*, in M. DONINI, M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, p. 307, sostiene che la sicurezza, bene giuridico di creazione o, meglio, di invenzione recente, andrebbe espunta dal sistema penale per essere riportato nella sua originaria dimensione sociologica.

ammonimento per violenza domestica e per *cyberbullismo* che, pur conservando una funzione di dissuasione, non producono effetti pregiudizievoli in caso di inosservanza.

Restando all'interno delle misure tipiche e al loro impatto sui diritti fondamentali, è ormai ampiamente noto che la sorveglianza speciale rappresenta una delle misure più invasive, sia perché incide direttamente sulla libertà personale di chi ne sia destinatario e sia in quanto impone prescrizioni obbligatorie standardizzate, non calibrate, cioè, sulla concreta pericolosità del soggetto. La sua applicazione risente dell'assenza di un meccanismo flessibile che permetta di differenziare le prescrizioni in base alla reale situazione del prevenuto, con la conseguenza che soggetti con differenti livelli di rischio possono subire le stesse limitazioni, senza un'adeguata graduazione della misura[189].

Per rendere la misura più aderente alla sua funzione preventiva sarebbe opportuno funzionalizzare le prescrizioni all'esito della valutazione di pericolosità del soggetto che si fondi, a sua volta, sulle reali necessità del caso e abbia carattere periodico, così da evitare la sua trasformazione in una pena di fatto. In questo senso, una possibile riforma potrebbe introdurre obblighi di motivazione più stringenti per l'imposizione di ciascuna prescrizione, onde garantire la presenza di un nesso funzionale tra la condotta "pericolosa" tenuta e le limitazioni imposte.

Anche nell'ambito delle misure atipiche troviamo alcune misure dagli effetti censurabili. In primo luogo, si è già sottolineato l'impatto eminentemente incisivo che l'espulsione dello straniero può avere sui diritti fondamentali di chi ne sia destinatario, soprattutto quando prevale sulle garanzie previste dalla normativa in materia di protezione internazionale[190]. L'allontanamento, infatti, pur essendo formalmente giustificato dalla necessità di prevenire condotte pericolose, non sempre risponde a un'effettiva esigenza preventiva[191], divenendo uno strumento di esclusione "fisica" che impone al soggetto l'allontanamento forzato dal territorio nazionale e il divieto di reingresso. In altri termini, la struttura dell'espulsione come misura preventiva atipica complica il rapporto tra sicurezza e diritti fondamentali: se, da un lato, l'ordinamento giustifica il provvedimento per esigenze di tutela dell'ordine pubblico, dall'altro la sua applicazione esclusiva ai

[189] Si rinvia al capitolo II, sez. I, nella parte dedicata a tale misura.

[190] Si rinvia al capitolo II, sez. II, nella parte dedicata a tale misura.

[191] Come detto, in un tale quadro la funzione preventiva dell'espulsione risulta fortemente indebolita, posto che trattasi di una misura che si limita a rimuovere il soggetto dal territorio nazionale, spostando altrove la presunta pericolosità sociale, senza alcuna verifica in ordine alla sua effettiva riduzione.

cittadini stranieri introduce una componente di selezione basata sullo *status* giuridico in luogo della concreta pericolosità della condotta[192].

Allo stesso modo, misure come il D.A.C.Ur. e le restrizioni introdotte dal Decreto Caivano pongono serie problematiche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali. Il loro obiettivo, invero, dovrebbe essere quello di limitare la presenza di soggetti pericolosi in determinate aree sensibili, senonché l'ampiezza dei presupposti applicativi e la vaghezza delle categorie dei soggetti coinvolti rischiano di trasformarle in strumenti di controllo sociale e non di prevenzione effettiva. Il problema principale è che, in questo modo, si perda di vista l'esigenza di bilanciare la tutela della sicurezza pubblica con il rispetto del principio di proporzionalità e, dunque, delle libertà della persona.

Analoga deriva ha interessato il D.A.Spo., nato per contrastare la violenza negli stadi ma progressivamente esteso a contesti sempre più lontani da quello sportivo. Il problema principale di questa misura è l'assenza di un meccanismo di convalida giudiziale immediata per la prima tipologia[193], pur essendo la stessa limitativa della libertà di movimento[194]. Inoltre, la sua durata eccessiva[195] può determinare limitazioni a tale libertà che paiono sproporzionate rispetto alla condotta da prevenire, con il pericolo che, una misura concepita per contenere un fenomeno specifico, finisca per colpire indiscriminatamente anche soggetti non realmente pericolosi in quel contesto.

Infine, la sproporzionata limitazione alle libertà fondamentali, come messo in luce[196], emerge anche dal non regolato concorso tra i diversi strumenti preventivi, che può determinare un circolo vizioso dal quale è pressoché impossibile uscire. La combinazione di più misure, tipiche e atipiche, su uno stesso soggetto può portare a una neutralizzazione permanente, in cui l'etichetta di "pericoloso" diventa una condizione irreversibile, nonostante l'assenza di una reale progressione criminosa. Per evitare simili situazioni, sarebbe opportuno prevedere meccanismi di revisione più rigorosi, che impediscano l'accumulo automatico di misure su uno stesso soggetto, assicurando che la loro

---

[192] Questa impostazione ha portato parte della dottrina a sostenere che l'espulsione non operi realmente in un'ottica di prevenzione della criminalità, bensì in una logica di controllo dell'immigrazione, svincolata da una valutazione effettiva della minaccia per la sicurezza collettiva.

[193] Il riferimento è al provvedimento disposto dal Questore che impone al soggetto destinatario il divieto di accedere ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate nonché a quelli interessati dalla sosta, transito o trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, per una durata non inferiore a un anno e non superiore a cinque anni.

[194] Il riferimento è, ovviamente, all'art. 16 della Costituzione.

[195] Può arrivare, come visto, fino a 5 anni.

[196] Si veda il capitolo II, sez. II, paragrafo 8, ove si affronta il tema del cumulo fra misure tipiche e atipiche e della sua mancata regolazione sul piano legislativo.

applicazione sia sempre giustificata da esigenze attuali e concrete, e non dalla semplice reiterazione di etichette di pericolosità pregresse. In questo modo, i diritti fondamentali della persona, dalla libertà di movimento a quella personale, ne uscirebbero meno lesi.

8. *Misure di prevenzione personali tipiche: peculiarità del sotto-sistema.*

Per quanto gli elementi analizzati finora accomunino, nella misura evidenziata, sia le misure tipiche che quelle atipiche, si ritiene opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sulle peculiarità che caratterizzano esclusivamente le misure di prevenzione tipiche. Se, infatti, tutte le misure dovrebbero condividere una funzione preventiva e il riferimento al concetto di pericolosità sociale, quelle tipiche si distinguono per una più definita cornice normativa e procedimentale, essendo disciplinate organicamente nel Codice Antimafia. Tuttavia, nonostante questa apparente coesione, il sistema delle misure di prevenzione tipiche presenta al suo interno profonde differenziazioni, sia nei presupposti applicativi che negli effetti pratici. In questa prospettiva, è necessario individuare gli elementi comuni che le caratterizzano e, al contempo, evidenziare le divergenze strutturali che rendono il sistema meno omogeneo di quanto appaia a livello normativo.

A differenza delle misure atipiche, le misure di prevenzione tipiche godono di una maggiore organicità normativa e, in quest'ottica, una loro peculiarità è la progressività: esistono strumenti meno invasivi, come il foglio di via e l'avviso orale, e strumenti fortemente restrittivi, come la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Tale differenziazione potrebbe suggerire un sistema graduato e proporzionato, ma la realtà applicativa ha spesso mostrato il contrario: misure più blande vengono frequentemente utilizzate come "anticamera" per misure più incisive, generando un circuito preventivo potenzialmente illimitato, nel quale il soggetto etichettato come pericoloso fatica a riottenere una piena libertà giuridica e sociale.

Le misure tipiche, inoltre, si fondano su un presupposto comune: la pericolosità sociale. Tuttavia, il concetto di pericolosità non è uniforme all'interno delle misure di prevenzione tipiche posto che, come visto, si articola in due principali categorie: pericolosità generica e pericolosità qualificata.

Se ci concentriamo sulle tre fattispecie di pericolosità generica emergono alcuni elementi strutturali comuni[197] che ne evidenziano il carattere prognostico e presuntivo. In

[197] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 37.

primo luogo, la formulazione delle fattispecie è intrinsecamente congetturale*:* i testi normativi utilizzano espressioni come "debba ritenersi" o "debba essere considerato", che rimandano a una valutazione discrezionale e non a un accertamento fattuale certo. Nonostante ciò, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che tale prognosi debba comunque poggiare su una base fattuale empirica, sebbene tale requisito venga soddisfatto tramite indizi che, in molti casi, risultano essere labili e non sempre verificabili.

Un altro elemento distintivo di questa forma di pericolosità è il riferimento alla reiterazione delle condotte. Le relative fattispecie, infatti, tendono a riferirsi a comportamenti abituali attraverso l'utilizzo di locuzioni come "dediti a" o "traffici illeciti", che suggeriscono un modello di pericolosità legato a un *pattern* comportamentale ricorrente, anziché a singoli atti.

In ultimo, le fattispecie di pericolosità generica sono accumunate dal loro fondarsi su macro-categorie di reati: non definiscono specificamente i reati che giustificano l'applicazione della misura, ma fanno riferimento a categorie ampie e indeterminate di illeciti. Come messo in luce, trattasi di una scelta che, pur permettendo una certa flessibilità nell'applicazione delle misure, incrementa il rischio di una qualificazione arbitraria.

Del resto, la presenza di questi elementi di specificità e comunanza fra le suddette categorie non è priva di ripercussioni pratiche. Difatti, l'applicazione pratica della pericolosità generica ha evidenziato gravi criticità, in particolare per la vaghezza dei criteri impiegati e per il rischio di stigmatizzazione sociale del prevenuto[198]. Infatti, mentre la pericolosità qualificata si fonda (almeno formalmente) su legami con specifiche aree di criminalità organizzata o su attività criminali determinate, la pericolosità generica si presta a un'applicazione estremamente elastica, con effetti che possono sconfinare in una limitazione della libertà personale sulla base di mere congetture.

A ben vedere, sebbene la pericolosità qualificata si riferisca a soggetti la cui attività risulta collegata a specifiche fattispecie di reato o a determinate aree criminose[199], anche all'interno delle ipotesi di pericolosità qualificata si riscontrano notevoli differenze strutturali che riflettono l'evoluzione stratificata della normativa e l'ampliamento

[198] Come sottolinea F. BASILE, *Dieci anni di Codice Antimafia*, cit., p. 6 ss., trattasi di strumenti che hanno ancora contenuti per lo più indeterminati e per la cui applicazione il giudice, quasi *ad libitum*, può scegliere se volgere lo sguardo al futuro (al reato di probabile futura commissione) ovvero al passato (al reato di probabile già avvenuta commissione).

[199] F. BASILE, *Dieci anni di Codice Antimafia*, cit., p. 13, osserva come le fattispecie di pericolosità qualificata, ormai "tassativizzate" dalla giurisprudenza, richiamino in maniera più esplicita comportamenti penalmente rilevanti, anche se a volte in forma distorta o retrospettiva.

progressivo dell'ambito applicativo delle misure di prevenzione tipiche. Le fattispecie di pericolosità specifica previste dal Codice Antimafia, pur condividendo la comune finalità di neutralizzazione del rischio, si fondano su presupposti molto differenti tra loro[200]: in alcuni casi, il pericolo viene desunto da elementi indiziari relativi a un contesto criminale specifico, in altri da condotte preparatorie di reati, in altri ancora da pregressi giudizi di condanna o da legami associativi ritenuti sintomatici di una minaccia per la sicurezza pubblica.

Questa ampiezza dei presupposti applicativi all'interno dell'unica categoria della "pericolosità specifica" rischia di diluire il concetto stesso di pericolosità sociale. Invece di individuare, per ogni specifica fattispecie di reato, criteri distinti che giustifichino un intervento preventivo mirato, si finisce per aggregare sotto un unico ombrello una varietà eccessiva di condotte, senza che risulti chiaro il nesso causale tra il comportamento osservato e un concreto rischio di commissione di illeciti. Tale approccio porta a un'espansione del concetto di pericolosità che si estende ben oltre il suo ambito fisiologico, lasciando aperta la domanda su perché, allora, non si preveda una prevenzione per ciascuna fattispecie di reato semplicemente attraverso il rinvio a queste ultime. Al contrario, la pericolosità sociale dovrebbe rappresentare un indicatore preciso e circoscritto di un rischio concreto, anziché fungere da generico contenitore di elementi disparati privo della funzionalità preventiva mirata.

Questo, peraltro, crea un ulteriore elemento di divergenza che riguarda una sorta di omologazione "al rialzo" della disciplina delle misure di prevenzione, fenomeno che conduce a un'applicazione indistinta di principi originariamente elaborati per la criminalità organizzata anche a soggetti appartenenti a contesti molto diversi. La giurisprudenza, in effetti, ha avuto un ruolo chiave in questo processo, contribuendo a un'erosione progressiva delle differenze tra pericolosità generica e qualificata. Questa tendenza ha due effetti principali: da un lato, determina una maggiore rigidità nel riconoscimento della pericolosità generica, con l'impiego di parametri originariamente pensati per contesti più gravi e strutturati; dall'altro, comporta la dilatazione del concetto di prevenzione, con il rischio che soggetti privi di un effettivo inserimento in circuiti criminali vengano colpiti da misure particolarmente invasive.

---

[200] F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 37. Sussiste, pertanto, il timore che il legislatore abbia esteso ad una congerie assai eterogenea di soggetti pericolosi una disciplina molto rigorosa, originariamente pensata per i soli indiziati di mafia, senza adeguatamente verificare la sussistenza dei presupposti socio-criminologici per l'applicazione di questa disciplina anche agli altri soggetti.

9. *Misure di prevenzione personali atipiche: tratti distintivi in un impianto a-sistemico.*

Nel passare a riassumere, ora, elementi e differenze proprie delle misure di prevenzione atipiche si deve evidenziare, una volta in più, come le stesse si distinguano per la loro eterogeneità strutturale e funzionale, derivante dall'assenza di un *corpus* normativo unitario[201] e dall'ampia varietà di strumenti riconducibili a questa forma di prevenzione. Paradossalmente, la frammentazione normativa determina la principale caratteristica comune a tali misure: la loro funzione adattiva e il carattere eminentemente discrezionale della loro applicazione.

Di fatto, l'elemento unificante di queste misure dovrebbe essere la dichiarata finalità di prevenzione, sebbene, come emerso dall'analisi condotta nei capitoli precedenti, tale obiettivo risulti spesso più formale che sostanziale: molte di queste misure, infatti, non mirano tanto a neutralizzare un rischio concreto di commissione di reati, quanto a esercitare una forma di controllo su determinate categorie sociali o su fenomeni ritenuti dal legislatore problematici in chiave di *securitas*[202]. In quest'ottica, alcuni strumenti atipici si caratterizzano per un impiego che va oltre la classica logica della prevenzione criminologica, assumendo una funzione di regolazione dello spazio pubblico o di esclusione sociale.

In effetti, a mutare è il grado di tipizzazione dei presupposti applicativi: alcune misure atipiche, come l'ammonimento nelle sue diverse configurazioni[203], presentano una base normativa più dettagliata e un collegamento diretto con specifiche fattispecie penali; al contrario, strumenti come il D.A.C.Ur. operano sulla base di concetti più vaghi, determinando un elevato margine di discrezionalità nell'individuazione dei soggetti destinatari.

Si deve, poi, rilevare l'assenza di un procedimento uniforme per la loro applicazione. Mentre le misure tipiche prevedono un *iter* codificato che può includere l'intervento del giudice, le misure atipiche si basano prevalentemente su determinazioni amministrative, spesso lasciate alla discrezionalità delle autorità di pubblica sicurezza. In

[201] Come osservato in precedenza, a differenza delle misure tipiche, che trovano una disciplina organica nel Codice Antimafia, le misure atipiche sono disseminate in una pluralità di fonti normative, spesso introdotte in risposta a esigenze contingenti di sicurezza pubblica o per fronteggiare fenomeni sociali percepiti come critici.

[202] F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 112 ss.

[203] Il riferimento è alle diverse tipologie di ammonimento introdotte dal legislatore nel corso del tempo: contro il *cyberbullismo*, lo *stalking* e, infine, la violenza domestica e di genere.

molti casi, il controllo giurisdizionale è limitato alla possibilità di impugnazione *ex post*, con un sindacato che, in concreto, risulta attenuato rispetto a quello previsto per le misure tipiche.

Anche gli effetti prodotti dalle misure atipiche possono essere molto diversi: alcune misure impongono mere prescrizioni amministrative, mentre altre determinano vere e proprie restrizioni alla libertà personale o di movimento senza contropartita trattamentale. Ad esempio, strumenti come l'ammonimento per *stalking* o *cyberbullismo* si limitano a imporre obblighi di condotta che, almeno formalmente, non incidono direttamente sulla libertà personale, mentre misure come l'espulsione amministrativa, il suo degenerare in trattenimento nei CPR o l'attuale D.A.C.Ur. hanno un impatto ben più significativo, comportando l'allontanamento coatto dal territorio nazionale o forme di privazione della libertà di movimento.

Un aspetto che, invece, può dirsi comune alle misure atipiche – quantomeno sul piano teorico – è il loro caratterizzarsi per un'applicazione mirata a fenomeni criminosi più circoscritti, talvolta con un ancoraggio più evidente a specifiche condotte di rischio[204]. Questa caratteristica deriva dal fatto che molte misure atipiche vengono introdotte dal legislatore con l'obiettivo di contrastare specifiche manifestazioni di devianza o pericolosità sociale, spesso individuate in base a emergenze politico-criminali contingenti. Tale caratterizzazione si riscontra, ad esempio, nell'ammonimento per *stalking* o per violenza domestica, strumenti concepiti per intervenire precocemente su situazioni a rischio di *escalation* criminosa. Anche il D.A.Spo. è stato originariamente modellato per prevenire episodi di violenza negli stadi, pur avendo poi subito un'estensione a contesti diversi[205]. La stessa espulsione amministrativa per motivi di sicurezza pubblica si dovrebbe collocare in un'ottica di contrasto a determinate forme di illegalità connesse al fenomeno migratorio, sebbene, come visto, la sua previsione si sia ormai tradotta in uno strumento di selezione sociale più che di prevenzione di specifici reati.

Questa focalizzazione su fenomeni criminosi definiti potrebbe, almeno in astratto, costituire un vantaggio in termini di determinatezza dei presupposti applicativi. Tuttavia, nella prassi, essa non sempre garantisce una maggiore precisione nell'individuazione dei destinatari, in quanto molte misure atipiche operano sulla base di indicatori di rischio ampi

[204] Un esempio si ha nell'ammonimento contro la violenza di genere che, almeno formalmente e certamente prima degli ultimi "ritocchi", prendeva in considerazione un fenomeno criminoso specifico, riconosciuto anche dalle scienze criminologiche.

[205] Si veda il capitolo II, sez. II, nella parte dedicata a tale misura.

e indeterminati, che lasciano un elevato margine di discrezionalità all'Autorità competente. Inoltre, il carattere settoriale di tali misure fa sì che il loro ambito di applicazione sia soggetto a continue espansioni, con il rischio di una proliferazione di interventi preventivi sempre più specializzati ma al contempo privi di un coerente inquadramento sistematico.

In conclusione, si può affermare che l'analisi condotta ha messo in luce la frammentarietà e l'eterogeneità delle misure di prevenzione, siano esse tipiche o atipiche, evidenziando come il concetto di pericolosità sociale si sia progressivamente dilatato, spesso oltre il suo ambito fisiologico. La mancanza di criteri uniformi e la sovrapposizione tra finalità preventive e logiche di esclusione sociale impongono una riflessione critica sulla coerenza del sistema, soprattutto in relazione alle garanzie costituzionali. Alla luce di queste considerazioni, diviene necessario interrogarsi sulla possibilità di ricondurre la disciplina delle misure di prevenzione a un modello teorico unitario, capace di distinguere nettamente tra prevenzione legittima e anticipazione indebita della sanzione. La sfida che si pone, dunque, è quella di elaborare una teoria generale delle misure di prevenzione personali che garantisca maggiore certezza del diritto, evitando derive punitive mascherate da esigenze di sicurezza pubblica.

10. *Verso una teoria generale delle misure di prevenzione personali.*

Dall'indagine condotta emerge chiaramente che il dibattito sulle misure di prevenzione personali si inserisce in una più ampia riflessione sul ruolo della sicurezza nell'ordinamento giuridico contemporaneo. Il progressivo ampliamento del ricorso a strumenti preventivi, spesso svincolati da un effettivo accertamento di responsabilità individuale, solleva interrogativi di ordine sistematico e costituzionale. In particolare, l'assenza di un chiaro criterio definitorio rischia di trasformare la prevenzione in un contenitore indistinto, in cui confluiscono interventi di natura eterogenea, con effetti talvolta assimilabili a quelli propri del diritto sanzionatorio.

Se tutto è prevenzione, allora che cos'è la prevenzione? Cosa intendiamo realmente per "prevenzione" nel contesto delle misure di contenimento?

L'interrogativo, che ci siamo posti all'inizio, al di là della mera formulazione retorica implica una riflessione fondamentale sulla natura stessa dell'intervento statuale in ambito preventivo. L'analisi del sistema normativo vigente evidenzia come la prevenzione abbia assunto un ruolo sempre più pervasivo e indifferenziato, inglobando misure

eterogenee che spesso sfuggono a una precisa definizione teorica. Tuttavia, il rischio di un'espansione incontrollata del concetto di prevenzione impone di ridefinire i confini della materia, distinguendo tra ciò che effettivamente rientra in una logica di tutela anticipatoria e ciò che, invece, si avvicina a forme di controllo sociale mascherato.

Una premessa è d'obbligo: la prevenzione[206], intesa nella sua accezione auspicabile, dovrebbe fondarsi su un equilibrio tra la tutela della sicurezza collettiva e la salvaguardia dei diritti fondamentali. In questo contesto, com'è stato osservato da attenta dottrina[207], si possono individuare due modelli teorici opposti: da un lato, quello della *sicurezza-garanzia*, che mira a proteggere le prerogative individuali attraverso un sistema normativo rigoroso e controllato; dall'altro, il modello della *sicurezza-ordine*, che, invece, tende a sacrificare le libertà personali in favore di un approccio securitario volto alla mera conservazione dell'ordine pubblico. Al centro di questa dicotomia si colloca la *sicurezza-prevenzione*, strumento che – se ben calibrato – può fungere da ponte tra le esigenze di protezione degli individui e la necessità di garantire un ordine sociale stabile[208].

Questa riflessione trova un fondamento anche nell'etimologia stessa del termine "prevenzione"[209]: derivante dal latino *praeventio-onis*, indica un'attività volta a scongiurare un danno futuro attraverso l'adozione di misure cautelari, l'adozione, cioè, di una serie di provvedimenti diretta a impedire pericolosi o danni[210].

La prevenzione, quindi, non potrebbe mai prescindere dall'identificazione rigorosa dei fattori di rischio che, a loro volta, dovrebbero essere oggettivamente misurabili o, almeno, ancorati a dati empirici verificabili. Tuttavia, l'attuale sistema normativo ha progressivamente ampliato il concetto di pericolosità, spesso sulla base di parametri soggettivi e prognostici indimostrabili. Si è più volte evidenziato, invero, come nell'ambito della prevenzione il giudizio sulla pericolosità di un individuo si fondi su presupposti meramente indiziari, quali l'appartenenza a determinati gruppi sociali o la

---

[206] Concetto inevitabilmente legato, oggi, alla nozione di "bene intermedio": un modello normativo che, attraverso una serie di obblighi e parametri, mira non tanto a tutelare diritti individuali o interessi sociali in senso stretto, quanto a mantenere l'ordine, che si traduce, in ultima analisi, nel bene finale della sicurezza. F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 112 ss.

[207] F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 118.

[208] *Ibidem*.

[209] G. LINARES, D. MAINENTI, *Sicurezza, pericolosità e prevenzione*, cit., p. 91. Per un'analisi del termine B. ZANOBIO, *Analisi storica del termine "prevenzione"*, in A. GRIECO, P.A. BERTAZZI (a cura di), *Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale e ambientale*, Milano, 1997.

[210] G. LINARES, D. MAINENTI, *Sicurezza, pericolosità e prevenzione*, cit., p. 91.

reiterazione di condotte ritenute "abituali", con il rischio di trasformare la prevenzione in una forma di punizione anticipata priva di un effettivo ancoraggio giuridico.

Sotto questo aspetto, emerge l'esigenza di distinguere tra modelli di tutela che si fondano sulla *conservatio ordinum*, ossia sulla protezione dell'ordine pubblico inteso come bene intermedio[211], e modelli che, invece, cercano di bilanciare la necessità di sicurezza con la tutela dei diritti fondamentali. In quest'ottica, il diritto della prevenzione non dovrebbe ridursi a un mero strumento di controllo generalizzato[212], ma dovrebbe essere orientato a una finalità di protezione effettiva e proporzionata rispetto al rischio concreto che intende neutralizzare.

A tal fine, si rende necessario un ripensamento del concetto di sicurezza quale bene giuridico posto a fondamento dell'intervento preventivo[213]. Se le politiche criminali securitarie degli ultimi decenni hanno progressivamente eroso il confine tra prevenzione e repressione, ciò è avvenuto non già per un'effettiva esigenza di tutela della sicurezza come diritto individuale e sociale, né della sicurezza intesa come garanzia dei diritti fondamentali[214], bensì per la costruzione di una sicurezza ideologizzata, emotivizzata ed eticizzata: un bene giuridico artificiale e immaginifico, elevato a interesse assoluto e utilizzato dal potere politico quale «*interesse-antidoto alla paura ed alla insicurezza sociale*»[215].

Questa deriva, oltre a svuotare il concetto di prevenzione della sua funzione autenticamente anticipatoria[216], ha fatto perdere al diritto della prevenzione il suo legame con la tutela di beni giuridici effettivi, rendendolo un meccanismo plasmato sulle percezioni collettive e non su dati empirici verificabili.

Per evitare questa degenerazione è auspicabile ricondurre la prevenzione all'interno di un paradigma giuridicamente solido, fondato sulla protezione di beni

---

[211] F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 117.

[212] Secondo F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., pp. 387-388, la richiesta di sicurezza, stabilità e integrazione sociale di ampi strati della popolazione marginalizzati e precarizzati nel postmoderno viene accolta e rielaborata dal populismo, non quale eterogeneo movimento politico ma come uno stato d'animo contemporaneo. Questo sentimento recepisce «*la rabbia, il rancore, la frustrazione, l'intolleranza sociale*» di ampie fasce della popolazione ed è conseguenza «*del declassamento e della disgregazione*» di un ceto medio impoverito e incattivito. Cfr. L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 73.

[213] Critico alla qualificazione della sicurezza come bene giuridico A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 202.

[214] L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 8.

[215] F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 387.

[216] Trasformandolo in un dispositivo di gestione del rischio fondato su presupposti spesso indimostrabili e su categorie di pericolosità che sfuggono a ogni parametro di legalità sostanziale.

giuridici già ritenuti meritevoli di tutela attraverso la criminalizzazione penale[217]. In tal modo, la sicurezza non verrebbe più intesa come un valore assoluto e indeterminato, bensì come una funzione strumentale alla protezione di diritti e interessi già riconosciuti dall'ordinamento. La protezione anticipata, infatti, dovrebbe trovare giustificazione in ragione dell'importanza di questi beni giuridici, attraverso un'opera selettiva degli stessi che guardi alla necessità di un intervento tempestivo per evitarne la compromissione. In questo modo, sarà possibile preservare l'essenza del diritto della prevenzione senza cadere nell'errore di costruire un apparato giuridico basato sulla percezione sociale del rischio, anziché sulla necessaria correlazione tra misure limitative delle libertà individuali e tutela effettiva di beni giuridici concretamente individuabili.

Tale premessa appare fondamentale in quanto, nel tentativo di superare la frammentazione e l'eccessiva discrezionalità attualmente caratterizzanti le misure di prevenzione personali, si prospetta la possibilità di elaborare una teoria generale che riconosca, come elemento unificante, una finalità autenticamente preventiva in quanto *sicurezza-garanzia* caratterizzata dalla necessità di prevenire forme precise di *pericolosità penale*.

Un simile approccio dovrebbe consentire di affrontare non solo le criticità delle singole misure di prevenzione – messa in luce nell'ambito dell'analisi individuale di ciascuna di esse – ma anche il problema più ampio della loro collocazione sistematica all'interno dell'ordinamento. Le questioni sottese alle misure, infatti, non si esauriscono nella valutazione di singole disposizioni, bensì riflettono una questione più generale: l'assenza di una cornice teorica coerente e unificante che eviti una deriva securitaria priva di effettivi parametri giuridici di riferimento.

In quest'ottica, l'approccio teorico che si propone si fonda su tre pilastri fondamentali, che mirano a ridefinire le misure di prevenzione in un quadro giuridico più chiaro e articolato.

Il primo pilastro riguarda l'aggancio alla pericolosità specifica in chiave oggettiva. In pratica, il sistema dovrebbe abbandonare la logica della pericolosità generica – la quale,

[217] L'elaborazione dottrinale, in materia, è sconfinata. Si rinvia, per una comprensione del concetto, a G. FIANDACA, *Il 'bene giuridico' come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982; F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983; A. BARATTA, *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi in memoria di G. Tarello*, Milano, 1990; F. PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. It. dir. proc. pen.*, 1992; G. COCCO, *Beni giuridici funzionali versus bene giuridico personalistico*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, Milano, 2006; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 141 ss.

come visto, si presta in maggior misura a valutazioni indeterminate e arbitrarie – per ancorare le misure di prevenzione a condotte che abbiano una chiara correlazione con fenomeni criminali specifici e ben delineati. In questo senso, l'aggancio alla pericolosità specifica può avvenire facendo uso di indicatori criminologici verificabili, che possano fornire un riscontro empirico della correlazione tra determinati comportamenti e il pericolo di commissione di determinati reati in futuro[218].

Il secondo pilastro concerne la definizione rigorosa dei fattori di rischio: per evitare che la prevenzione si trasformi in un meccanismo di repressione informale, è necessario che il concetto di rischio sia delineato con criteri oggettivi e misurabili. Una definizione più precisa e tassativa dei fattori di rischio[219], non solo come indicatori di potenziale criminalità ma come elementi oggettivamente verificabili, consentirebbe di delimitare in maniera ragionevole il campo d'applicazione delle misure preventive. In più, dovrebbe garantire una maggiore correlazione logica tra i comportamenti osservati e il pericolo di condotte criminose specifiche. Questo elemento dell'approccio che si propone, pertanto, è volto a invertire il paradigma odierno secondo cui il giudice non è chiamato a verificare se esista un rapporto di corrispondenza tra il modello a la sua riproduzione concreta ma se lo schema astratto possa di volta in volta includere elementi capaci di esteriorizzare uno stato che sia al contempo oggetto della diagnosi e misura della prognosi di pericolosità[220].

Il terzo pilastro è quello che riguarda la proporzionalità degli effetti: ogni misura di prevenzione dovrebbe essere calibrata in funzione dell'effettiva minaccia che si intende neutralizzare, tenendo conto della sua natura *ante delictum*. In altri termini, la proporzionalità cui si fa riferimento non dovrebbe essere generica ma calibrata sulla tipologia specifica di pericolo da prevenire, evitando che la funzione anticipatoria della prevenzione degeneri in una punizione indiretta priva di adeguate garanzie. Ne consegue la necessità di evitare il ricorso a strumenti eccessivamente afflittivi[221] che potrebbero

---

[218] Secondo E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss., la prognosi criminale non può basarsi sulla mera possibilità di commissione di reati futuri, ma deve riferirsi esclusivamente a quelle specifiche manifestazioni di pericolosità già espresse dal soggetto al momento del giudizio.

[219] L'ancoraggio dovrebbe essere a più plausibili indici di rischio (esperienze di polizia, precedenti penali, epoca e modalità di commissione dei fatti dimostrativi della pericolosità, reiterazione…). Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

[220] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[221] Ad esempio, strumenti comune la sorveglianza speciale – o che comunque comportino una compromissione della libertà di circolazione – devono costituire l'*extrema ratio*, intervenendo solo quando sia effettivamente necessario un contenimento fisico.

risultare sproporzionati rispetto alla loro finalità anticipatoria, eliminando *in primis* gli effetti penali[222] delle misure di prevenzione personali. Parallelamente, alcune misure dovrebbero essere orientate a una funzione trattamentale, intervenendo nelle situazioni di rischio più attenuato con strumenti che favoriscano l'inclusione sociale o la dissuasione rispetto a percorsi criminali, anziché essere improntati alla mera esclusione o neutralizzazione del soggetto[223].

In tale prospettiva, un approccio realmente razionale alle misure di prevenzione richiede una struttura equilibrata e triadica[224] che consideri il rapporto tra il tipo di pericolo da prevenire, l'entità della misura applicata e il grado di invasività delle prescrizioni imposte al destinatario. Solo attraverso questa calibratura è possibile garantire che le misure adottate siano effettivamente funzionali alla prevenzione di quei reati la cui futura consumazione sia ragionevolmente indiziata dalle condotte del soggetto[225], escludendo interventi arbitrari o basati su mere supposizioni. Le misure di prevenzione che si auspicano, insomma, dovrebbero avere contenuti proporzionati alle specifiche finalità di prevenzione perseguite, risultando idonee a contenere le concrete manifestazioni di pericolosità delle categorie di soggetti individuati come destinatari delle misure[226].

L'elaborazione di una teoria generale delle misure di prevenzione personali che si prospetta, pertanto, prende atto dell'attuale impossibilità di pervenire alla completa eliminazione di tali strumenti[227] proponendo la loro trasformazione in mezzi realmente complementari al sistema penale, che operino in modo proporzionato, specifico e

---

[222] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 33, evidenzia come sarebbe opportuno che, alla riscrittura dei presupposti applicativi, segua anche il ripensamento dei contenuti della risposta preventiva che, comunque, dovrebbero essere meno afflittivi rispetto alla complessiva risposta sanzionatoria comminata dal legislatore in relazione ai reati della cui prevenzione si tratta e proporzionati alla finalità perseguita.

[223] In questo modo, la prevenzione recupererebbe una sua dimensione selettiva e proporzionata, capace di adattarsi alla gravità della minaccia senza eccedere in limitazioni ingiustificate delle libertà individuali.

[224] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

[225] *Ibidem*.

[226] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 33 ss.

[227] A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 210, evidenzia, a riguardo, come il fare a meno delle misure di prevenzione *tout court*, attraverso un intervento ablativo del legislatore o della stessa Corte costituzionale, appaia una strada non percorribile, sia a causa della nostra eredità storica, sia, soprattutto, perché non ci si può certo privare, in particolare in relazione alla criminalità organizzata, di uno strumento così importante ed efficace a livello preventivo.

controllato. In tal modo, si potrebbe costruire una "terza via"[228] in cui il diritto della prevenzione assume una funzione integrativa[229], garantendo l'*extrema ratio* dell'intervento statuale[230], ma limitando il suo impatto coercitivo ai casi in cui sussista un concreto e indiziabile pericolo di compimento di illeciti.

Con questo sforzo[231] il diritto della prevenzione, se correttamente inteso, potrebbe rappresentare una risorsa essenziale per la tutela della sicurezza pubblica[232], a condizione che venga depurato da quelle distorsioni che lo rendono oggi un sistema ambiguo e potenzialmente lesivo dei diritti individuali. L'obiettivo, quindi, è costruire un sistema della prevenzione che sia realmente efficace, ma anche sostenibile nei costi umani e patrimoniali[233], e che trovi la sua legittimità non solo sul piano costituzionale, ma anche su quello sociale.

Alla luce di questi presupposti, si passerà ad analizzare i due elementi, oggettivo e soggettivo, della "teoria generale" delle misure di prevenzione personali, allo scopo di delineare un modello integrato che risponda in maniera sostenibile, efficace e garantista alle sfide del contemporaneo sistema di sicurezza.

---

[228] Parla di "terza via" A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 211, che, però, per rendere legittime costituzionalmente le misure di prevenzione propone una loro "trasformazione" in misure di sicurezza, cioè *post* e non *già ante* o *praeter delictum*. Secondo l'Autore, in particolare, soltanto in questo modo le misure di prevenzione «*presupponendo non solo la pericolosità sociale, ma anche la commissione di un fatto di reato, evitano lo scivolamento verso le c.d. pene del sospetto e, soprattutto, verso il c.d. diritto di polizia*».

[229] Secondo E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 33, le misure di prevenzione dovrebbero svolgere una funzione complementare e di supporto al diritto e al processo penale ma solo ed esclusivamente in relazione ai fenomeni criminali di maggiore allarme sociale.

[230] Per approfondimenti sul rapporto fra il principio di *extrema ratio* e le misure di prevenzione si veda M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., pp. 439-469.

[231] Occorre riconoscere che «*quale sia la giusta misura del potere di scelta che il dato normativo deve riconoscere al giudice della prevenzione è questione complessa, come tutte quelle che implicano uno sforzo mirante alla individuazione di un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte*». Cfr. F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 183.

[232] Del resto, «*il crimine, la paura del crimine e l'insicurezza urbana in Europa sono problemi fondamentali che gravano sul pubblico […] e che la ricerca di soluzione soddisfacenti per tali problemi è una delle chiavi fondamentali per la pace civica e la stabilità*». Cfr. Dichiarazione finale della Conferenza Internazionale organizzata dal Congresso delle Autorità locali e regionali d'Europa, detta "CLRAE".

[233] F. BASILE, *Dieci anni di Codice Antimafia*, cit., p. 18, di cui si condividono le seguenti parole: «*più che continuare a nasconderci dietro l'ipocrisia della minore afflittività delle misure di prevenzione, converrebbe allora prendere atto che il codice antimafia rappresenta il punto di partenza, non certo il punto di arrivo, di un cantiere ancora aperto (immagine), impegnato a costruire un sistema della prevenzione – sì, certo, efficace – ma anche sostenibile nei costi, umani e patrimoniali, e moralmente, prima ancora che costituzionalmente, legittimo*».

11. *Elemento oggettivo.*

L'analisi dell'elemento oggettivo delle misure di prevenzione impone un confronto critico con i modelli tradizionali e un ripensamento in chiave dogmatica delle condizioni di applicazione di tali strumenti, con l'obiettivo di garantirne una funzione giuridicamente fondata e costituzionalmente più sostenibile.

In effetti, la tradizionale valutazione della pericolosità basata sulla personalità del soggetto ha mostrato i suoi limiti[234], rivelandosi eccessivamente permeabile all'uso di parametri di carattere etico e a processi di qualificazione influenzati da pregiudizi e stereotipi. Il rischio di una degenerazione della prevenzione in sanzione per un "modo di essere" è particolarmente evidente[235] laddove il giudizio si fondi su mere attitudini o su comportamenti ritenuti genericamente antisociali[236], senza un chiaro collegamento con la concreta probabilità di commissione di reati.

In questa prospettiva, la riflessione[237] sulla necessità di una *oggettivazione del sospetto* diventa cruciale: il superamento delle fattispecie fondate sulla colpa d'autore[238] impone di ridefinire le categorie di prevenzione sulla base di criteri di pericolosità semi-qualificata[239], ancorando il giudizio a elementi fattuali verificabili e giuridicamente predeterminati[240]. Questo significa che la selezione dei casi in cui la prevenzione possa legittimamente operare deve avvenire in base a parametri di pericolosità concreta[241] e non attraverso presunzioni astratte o automatismi normativi.

---

234 E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

235 *Ibidem*. Secondo l'Autore, nello specifico, viene in gioco un processo di adattamento della regola al caso che rischia di condurre a quella qualificazione inquinata da preconcetti etici in cui si risolve la sanzione per un modo di essere.

236 A.A. CALVI, *Tipo criminologico*, cit., p. 362.

237 P. PITTARO, *La natura giuridica*, cit., p. 151.

238 Sul tema, più diffusamente, A.A. CALVI, *Tipo criminologico*, cit.

239 E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

240 Si tratta, a ben vedere, di qualcosa i più degli *elementi di fatto* richiesti oggi, la cui introduzione, secondo E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 15, non sembra abbia veramente spostato verso l'alto gli *standard* garantistici della valutazione richiesta al giudice della prevenzione ma più che altro «*ha esplicitato l'ovvio, senza peraltro risolvere il problema del grado di persuasività che gli elementi presi in considerazione devono essere capaci di esprimere*». Del resto, a meno di non voler sostenere che l'organo procedente possa agire «*in conformità a proprie fantasticherie od oniriche rivelazioni, è evidente che anche il più esile sospetto non possa che trarre spunto da elementi concreti*». Cfr. G. UBERTIS, *Profili di epistemologia giudiziaria*, Milano, 2015, p. 109.

241 Si coglie, pertanto l'invito di E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 15, secondo cui ad essere centrale è il problema della piena valorizzazione del principio di determinatezza, da attuarsi, appunto, attraverso la formulazione di fattispecie legali che permettano, come voluto dalla giurisprudenza costituzionale, «*di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico, per ciò stesso rivolto all'avvenire*».

Com'è stato evidenziato[242], la prevenzione penale dovrebbe fondarsi su un'analisi del rischio intesa quale eventualità di subire un danno, correlata a circostanze più o meno prevedibili. Da ciò discende la necessità di individuare fattori di rischio specifici e di impostare la prevenzione su un meccanismo che sia al contempo retrospettivo (analisi di situazioni di pericolo già manifestatesi) e prognostico (valutazione della probabilità di reiterazione di condotte illecite). Com'è stato osservato[243], infatti, per risolvere il problema delle basi probatorie poco solide proprio delle misure di prevenzione, occorre prima comprendere di cos'è fatta la prevenzione[244]: in altri termini «*per avere una prova seria bisogna avere qualcosa di serio da provare*»[245].

Il principio di determinatezza, pertanto, è da ritenersi applicabile anche alle misure di prevenzione quale corollario minimo del principio di legalità. In questo modo, si impone che il giudizio prognostico sia ancorato a dati fattuali che consentano di individuare condotte specifiche e sintomatiche di una pericolosità attuale, senza scadere in valutazioni arbitrarie o discrezionali prive di riscontri oggettivi.

In questa prospettiva, un modello di *pericolosità oggettiva*[246] potrebbe rappresentare una soluzione efficace per ridurre l'indeterminatezza applicativa delle misure di prevenzione. Questo approccio implicherebbe, anzitutto, la selezione di aree di criminalità ben definite, individuate sulla base del bene giuridico protetto, in modo da circoscrivere il perimetro d'azione delle misure preventive a fattispecie caratterizzate da un rischio concreto di integrazione di un comportamento criminoso. In quest'ottica, la prevenzione assumerebbe una funzione complementare rispetto al diritto penale, intervenendo solo nei casi in cui vi sia un'effettiva necessità di tutela anticipatoria. L'idea, in poche parole, è rendere la prevenzione uno strumento capace di anticipare e prevenire l'aggressione,

---

[242] G. LINARES, D. MAINENTI, *Sicurezza, pericolosità e prevenzione*, cit., p. 91.

[243] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 15.

[244] Come correttamente osservato da F. CAPRIOLI, *Fatto e misure di prevenzione*, in AA.VV., *Misure patrimoniali nel sistema penale: effettività e garanzie*, Milano, 2016, p. 60, «*le tecniche probatorie e i criteri valutativi non sono elementi indipendenti*», sicché «*richiedere le garanzie del giusto processo penale nel procedimento di prevenzione, accettando al contempo un livello probatorio attenuato, finirebbe per risultare contraddittorio*». Per questo, secondo l'Autore, il vizio strutturale del procedimento di prevenzione sarebbe tuttora costituito dal suo oggetto più che dalle sue dinamiche.

[245] È, insomma, il «*carattere ancora irrimediabilmente anti-cognitivo della fattispecie probatoria a trascinare la procedura di prevenzione al di sotto della soglia di giurisdizionalità*», cioè l'intollerabile evanescenza di quella fattispecie. Cfr. F. CAPRIOLI, *Fatto e misure di prevenzione*, cit., p. 61.

[246] Come delineato da E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

penalisticamente intesa, al bene giuridico ritenuto meritevole di protezione da parte di un legislatore che si muove nel quadro dei valori costituzionali[247].

La prevenzione, seguendo questo orientamento, non può che essere una *prevenzione penale*: un sistema fondato su fattori verificabili che consentano di individuare il rischio di commissione di determinati reati in modo circoscritto e rigoroso[248]. Affinché ciò avvenga, si pone la necessità di ancorare in maniera esplicita la prevenzione alle fattispecie penalistiche o, più propriamente, al fenomeno criminoso osservato sul piano empirico che le stesse tendono a punire.

Discorrendosi di prevenzione di reati, insomma, occorre che nella fattispecie preventiva vi sia un «*riferimento, implicito o esplicito*» ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta[249]. Ciò significa che la prevenzione andrebbe ancorata ad un criterio di *offensività anticipata* che giustifichi l'intervento limitativo della libertà personale attraverso una definizione del presupposto oggettivo della misura fondata su elementi di fatto che, pur non costituendo di per sé reato, siano sintomatici di una concreta e attuale probabilità di commissione di *determinati* illeciti penalmente rilevanti.

A questo punto, si impone una parentesi di riflessione più ampia: stiamo parlando solo di prevenzione penale? Esiste un modello di prevenzione che, pur non avendo carattere afflittivo, possa giustificarsi in un'ottica di tutela della collettività senza entrare in conflitto con le garanzie individuali? Se la risposta è affermativa, si apre la possibilità di un approccio che contempli la sicurezza pubblica e la protezione del singolo in una chiave trattamentale[250], capace di agire non sulla repressione, ma sulla riduzione strutturale delle condizioni che favoriscono la criminalità. Un simile modello potrebbe articolarsi in strumenti di prevenzione sociale, attraverso interventi mirati a disinnescare precocemente i fattori di rischio criminogeno, come l'emarginazione sociale, la povertà e l'esclusione economica.

La questione, dunque, non è solo se la prevenzione debba necessariamente avere una connotazione penale, ma se il diritto della prevenzione possa evolversi in un sistema

---

[247] Parafrasando la definizione sostanziale di reato data da G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 160.

[248] A. MARTINI, *Essere pericolosi*, cit., p. 201, afferma, a riguardo, che «*ricorrendo al catalogo delle condotte rispetto alle quali l'ordinamento penale predispone tutela nella prospettiva di salvaguardare valori fondanti la convivenza civile (siano essi individuali, collettivi o politici) si pone quindi un primo argine, per quanto insufficiente, a che il potere di punire in prevenzione dilaghi oltre ogni ammissibilità*».

[249] Che, come riporta, E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 12, è principio affermato dalla Corte Costituzionale già con la sentenza n. 177/1980.

[250] Per una visione in questa prospettiva, E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 30 ss.

più articolato, in cui la tutela della sicurezza collettiva non sia garantita esclusivamente attraverso misure afflittive, ma anche mediante strategie che riducano il rischio di recidiva e promuovano il reinserimento sociale. In quest'ottica, il confine tra prevenzione penale e prevenzione sociale andrebbe ripensato, nella consapevolezza che un approccio eccessivamente punitivo rischia di risultare inefficace rispetto all'obiettivo di una sicurezza sostenibile e rispettosa delle libertà fondamentali.

Tuttavia, per quanto auspicabile, una simile visione appare oggi fortemente utopica. Da un lato, il legislatore si è progressivamente allontanato dai pochi modelli trattamentali che in passato erano stati previsti in ambito preventivo[251], privilegiando invece un paradigma sempre più repressivo e securitario. Dall'altro, le difficoltà strutturali di un superamento del modello preventivo-afflittivo appaiono evidenti, sia per la resistenza politico-criminale [252] a discostarsi da strumenti di immediata percezione deterrente, sia per la difficoltà di elaborare sistemi di prevenzione efficaci che non comportino, in qualche misura, una limitazione delle libertà individuali[253].

Alla luce di ciò, appare più realistico e urgente, nell'attuale contesto normativo e giurisprudenziale, lavorare nella direzione di una razionalizzazione del sistema preventivo esistente[254], quantomeno riducendolo a una *prevenzione penale* in senso stretto. Questo significa ricondurre le misure di prevenzione entro confini ben definiti, escludendo ogni forma di intervento che non abbia un ancoraggio chiaro al diritto penale e ai suoi principi cardine, in particolare quelli afferenti alla costruzione oggettiva del reato, come il principio di offensività e quello di proporzionalità. Solo così sarà possibile evitare che la prevenzione degeneri in uno strumento di controllo sociale privo di limiti sostanziali, trasformandosi in una forma di repressione extra-penale sganciata da parametri di legalità costituzionale[255]. In questa prospettiva, la prevenzione non si configurerebbe più come uno strumento di mera gestione del rischio sociale, ma come un meccanismo giuridico

---

[251] Si veda il capitolo II, sez. II, nella parte dedicata alle misure di prevenzione contro i tossicodipendenti.

[252] Incrementate dal dilagante populismo del cui rapporto con le misure di prevenzione si è dato atto nel capitolo I.

[253] La prevenzione si è ormai troppo avvicinata al penale per rinunciarvi.

[254] Invitano, ad esempio, a tale riflessione autorevoli voci dottrinali come E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.; F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., pp. 4 ss.

[255] Contenere la prevenzione all'interno di una logica penalistica significa, inoltre, abbandonare definitivamente la concezione di una pericolosità fondata su mere presunzioni soggettive o su parametri di natura etico-sociale. Al contrario, essa dovrebbe essere ancorata a criteri oggettivi e verificabili, in modo da garantire un'applicazione delle misure che sia prevedibile, controllabile e soprattutto giustificabile alla luce delle esigenze di tutela del bene giuridico minacciato.

rigorosamente delimitato, finalizzato esclusivamente all'anticipazione di offese penalmente rilevanti e alla protezione di beni giuridici di primario rilievo.

Difatti, l'unico caso in cui il modello preventivo potrebbe prescindere da un ancoraggio diretto a fattispecie penalistiche si avrebbe nel contesto di misure di contenimento che, pur modellate su fatti non costituenti reato, siano al contempo adeguatamente sperimentati e sintomatici di una pericolosità in atto[256]. Un esempio paradigmatico potrebbe essere la mera affiliazione rituale a un'associazione mafiosa, che di per sé non integra un reato ma rappresenta un indice altamente predittivo di coinvolgimento in attività criminose[257].

Seguendo questa impostazione, la *pericolosità oggettiva* di cui si discorre è, più nel dettaglio, quella basata su fasce di criminalità rigorosamente delimitate in relazione al bene giuridico protetto. In questa prospettiva, il criterio selettivo potrebbe riguardare sia singole fattispecie di reato[258], a condizione che esse siano espressive di un fenomeno criminoso specifico e strutturato, sia un insieme di più fattispecie tra loro riconnesse e accomunate dalla descrizione di un fenomeno criminologico ben individuato[259]. Questo approccio consentirebbe di circoscrivere il campo d'azione del diritto della prevenzione a settori determinati, nei quali il rischio di commissione di reati futuri sia concretamente dimostrabile. In tal modo, la prevenzione si configurerebbe come uno strumento realmente funzionale all'impedimento di futuri illeciti, garantendo al contempo il rispetto

---

[256] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 132.

[257] A riguardo, E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., nota 104, ricorda che la Corte di Cassazione, con ordinanza del 28 gennaio 2021, ha chiesto alle Sezioni Unite di chiarire se la mera affiliazione a un'associazione mafiosa, effettuata secondo i rituali interni, possa essere sufficiente per integrare la condotta di partecipazione ai sensi dell'art. 416-*bis* c.p. La decisione delle Sezioni Unite del successivo 27 maggio 2021, sebbene priva di motivazioni al momento della pubblicazione, ha affermato che la partecipazione richiede un inserimento stabile e operativo nel sodalizio mafioso, non limitandosi al solo rituale di affiliazione. Quest'ultimo può costituire un grave indizio, ma deve essere supportato da elementi concreti che ne dimostrino la serietà e l'effettività. Secondo l'Autore se tale interpretazione venisse confermata si escluderebbe la punibilità penale basata esclusivamente sul rito di affiliazione, rendendo plausibile, invece, l'applicazione di misure di prevenzione per quei soggetti privi di ulteriori prove di operatività nel clan. Ciò eviterebbe un uso eccessivo della sanzione penale, pur mantenendo un controllo su individui che abbiano manifestato un legame con l'organizzazione mafiosa.

[258] V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., pp. 37-48, evidenzia il rischio che l'utilizzo del termine "reato" si riduca a una semplice sigla finalizzata a celare una fattispecie penale indebolita funzionale alla moltiplicazione di procedimenti e sanzioni per lo stesso fatto nei confronti dello stesso soggetto. In quest'ottica, con particolare riguardo all'inapplicabilità del principio convenzionale *ne bis in idem* alle misure di prevenzione si veda N. MADIA, *Ne bis in idem europeo e giustizia penale – Analisi sui riflessi sostanziali in materia di convergenze normative e cumuli punitivi nel contesto di uno sguardo d'insieme*, Padova, 2020, p. 369.

[259] Secondo E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss., non sarebbe necessario il rinvio a specifici titoli di reato quanto a una situazione resa afferrabile dalla stabilità categoriale di un predefinito oggetto di tutela.

del principio di proporzionalità mediante l'adozione di misure adeguate, proporzionate ed efficaci[260].

Un simile modello richiederebbe, tuttavia, il supporto delle scienze criminologiche[261] per individuare criteri affidabili di valutazione del rischio criminale. L'integrazione tra analisi criminologica, dati statistici[262] e valutazione della concreta possibilità di prevenire il reato consentirebbe di superare le tradizionali difficoltà legate all'indeterminatezza delle misure preventive. Si tratterebbe, in altre parole, di creare un ponte tra il diritto della prevenzione e le categorie penalistiche tradizionali, evitando che la prevenzione si traduca in una sorta di repressione senza reato.

In quest'ottica, la selezione delle aree criminologiche rilevanti dovrebbe basarsi su un criterio razionale che tenga conto sia del bene giuridico tutelato che della possibilità concreta di prevenire il reato, senza ricorrere a un'estensione indiscriminata delle misure preventive[263]. Questo approccio escluderebbe, ad esempio, l'impiego della prevenzione per reati di pericolo astratto[264], i quali, per loro natura, non sono idonei a giustificare un intervento anticipatorio così incisivo. Invece, la prevenzione dovrebbe concentrarsi su contesti nei quali l'intervento statale risulti strettamente necessario per scongiurare condotte di elevata offensività, come quelle tipiche della criminalità organizzata, del terrorismo o delle più perniciose forme di criminalità economica[265]. Deve trattarsi, insomma, di manifestazioni criminali che presentino indicatori di rischio oggettivamente riscontrabili[266]: dei campanelli d'allarme riconducibili a specifiche aree criminologiche sulla

---

[260] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

[261] Così come suggerito da E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 496.

[262] Sull'utilizzo di indicatori quantitativi in ambito penale sia concesso il rinvio a E. LUI, *Indicatori quantitativi e legislazione penale*, cit., pp. 79-92.

[263] Tipico, come visto, della legislazione più recente.

[264] Uno degli esempi più comuni di reato di pericolo astratto è l'omissione di soccorso, disciplinata dall'articolo 593 c.p. Altri esempi sono il reato di associazione per delinquere (art. 416 c.p.); il reato di avvelenamento di acque (art. 439 c.p.); il traffico di influenze illecite (art. 346.*bis* c.p.). Sul tema, in generale, si vedano G. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale; i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 1986; A. MANNA, *I reati di pericolo astratto e presunto e i modelli di diritto penale*, in *Quest. Giust.*, 2001, pp. 1-18; F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012; L. D'AMATI, *Reati di danno e reati di pericolo: radici antiche di una distinzione moderna*, in *Leg. Pen.*, 2017, pp. 1-20.

[265] E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 132.

[266] Si condividono, in quest'ottica, le parole di F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 143, che osserva, sul punto, che la pericolosità criminale, concreta e specifica, deve essere verificata partendo dalla valutazione della personalità del proposto sulla scorta dell'analisi dei fattori individuali, sociali, economici, familiari provenienti da una indagine svolta da personale esperto a ciò preposto o da una perizia criminologica, laddove disposta dal giudice della prevenzione. Secondo l'Autore, soltanto una volta esaminata tale base cognitiva, il giudice della prevenzione sarà tenuto a individuare e a far uso di massime di esperienza pertinenti al fenomeno criminale di riferimento e, quindi, a valutare se in presenza di determinati fattori (personali, sociali, ambientali) *x* è probabile che si verifichi l'evento *y* qualora il proposto non sia sottoposto a una determinata e adeguata misura limitativa.

base di regolarità empiriche accertate secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*, inteso nella sua accezione scientificamente validata[267]. Dal punto di vista della politica criminale ciò implica che i delitti o la classe di reati la cui realizzazione si intende prevenire devono essere offensivi di beni giuridici di rango non inferiore alle libertà che le relative misure preventive comprimono [268]. Questo garantirebbe un equilibrato bilanciamento tra l'esigenza di sicurezza collettiva e la tutela delle libertà individuali nell'attivazione del potere preventivo, evitando il rischio di un'invasività sproporzionata.

In questo modo, inoltre, potrebbe risolversi anche il nodo della base costituzionale delle misure di prevenzione. In tutti i casi in cui le stesse incidano sulla libertà personale, anche in forma parziale[269], si avrebbe una maggior aderenza all'art. 13 della Costituzione[270] nella parte in cui fa riferimento *ai soli casi e modi previsti dalla legge*. Difatti, il modello proposto, essendo fondato su un ancoraggio più rigoroso ai principi di offensività e proporzionalità, dovrebbe far sì che il potere preventivo dello Stato venga esercitato entro confini ben determinati[271], come tali passibili di controllo di legittimità.

In tale contesto, l'impianto teorico delineato risponde a due esigenze fondamentali che, se rispettate, permetterebbero di rafforzare la legittimità e la prevedibilità dell'intervento preventivo. La prima esigenza guarda alla determinazione normativa delle

---

[267] Di sussunzione sotto leggi scientifiche per ricercare una sorta di probabilità logica. Nel caso delle misure di prevenzione potrebbe, inoltre, valutarsi l'uso dell'epistemologia, oggi rifiutata in ambito penale.

[268] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 142.

[269] Come avviene per il D.A.Spo. nei casi in cui la limitazione riguarda determinati luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive inibite.

[270] A riguardo, F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 170 ss., evidenzia come il nodo problematico principale risieda nella necessità di definire «*un giusto equilibrio tra il principio di legalità e l'individualizzazione del trattamento, tra la predeterminazione normativa e la discrezionalità applicativa*».

[271] F.P. LASALVIA, *La prevenzione ragionevole*, cit., p. 170 ss., analizza la complessità del bilanciamento tra legalità del potere e individualizzazione del trattamento, tra predeterminazione normativa e discrezionalità applicativa. In particolare, l'Autore mette in evidenza due rischi opposti: da un lato, l'eccessiva discrezionalità dell'applicatore; dall'altro, la rigidità normativa eccessiva. Sotto il primo profilo, va osservato che se la legge non predetermina in modo specifico i criteri di applicazione delle misure, lasciando un margine troppo ampio al giudice, si rischia un'applicazione imprevedibile e priva di garanzie. Esempio di questa problematica, riportata dall'Autore, è l'art. 8, co. 5, cod. ant., che consente al giudice di adottare prescrizioni ritenute necessarie per la difesa sociale, senza fornire parametri oggettivi per la loro determinazione.

Quanto al secondo profilo, l'Autore evidenzia il fatto che se la legge impone misure standardizzate, senza possibilità di adattarle alle peculiarità del caso concreto, si rischia una sproporzione nell'applicazione delle restrizioni alle libertà personali. Un esempio è dato dalle prescrizioni obbligatorie della sorveglianza speciale (art. 8, co. 4, cod. ant.), che impongono limitazioni inderogabili, senza consentire al giudice di modularle in funzione delle esigenze del caso concreto, con il rischio di sacrifici eccessivi rispetto allo scopo preventivo.

Il punto di equilibrio, pertanto, va ricercato in una normativa che, pur garantendo un sufficiente margine di discrezionalità per l'adattamento della misura alle specificità del caso, ne limiti l'arbitrarietà con criteri normativi chiari e prevedibili.

misure di prevenzione: perché queste possano dirsi legittimamente applicate, dovrebbero essere previste da norme chiare e tassative, che individuino con precisione i presupposti applicativi, evitando formulazioni generiche o eccessivamente ampie che potrebbero dar luogo a interpretazioni arbitrarie. In questo senso, l'ancoraggio del giudizio di pericolosità a parametri empirici verificabili, come specifiche aree criminologiche e il bene giuridico oggetto di tutela, garantirebbe una maggiore prevedibilità dell'intervento preventivo, ponendolo così al riparo dalle censure di vaghezza normativa e assicurando un più preciso rispetto del principio di legalità.

La seconda esigenza riguarda la limitazione della discrezionalità applicativa. L'idea è che affinché le misure non si traducano in un potere di carattere arbitrario, occorre fissare criteri rigorosi che orientino il giudizio dell'autorità competente. In questo modo, si garantisce un controllo giurisdizionale effettivo e si evitano interpretazioni soggettivistiche. A tal fine, il modello qui delineato propone un sistema che, attraverso la selezione razionale delle situazioni di rischio in base a dati criminologici e statistici, impedisca derive soggettivistiche e assicuri che ogni intervento sia giustificato da una minaccia concreta e verificabile.

Un tale modello, ad esempio, consentirebbe di risolvere in radice la genericità e – sia concesso – inutile afflittività di alcune misure atipiche, come quelle previste in materia di immigrazione o di tossicodipendenza. In questi casi, infatti, l'ancoraggio oggettivo sopradescritto consentirebbe di meglio circoscrivere il bene giuridico che si intende tutelare attraverso la prevenzione nonché di evitare che certi comportamenti vengano sanzionati pur essendo scarsamente dimostrabile il loro degenerare in una precisa area di criminalità penalmente rilevante.

In definitiva, un modello di prevenzione razionale e coerente con i principi dello Stato di diritto dovrebbe sforzarsi di adottare strumenti predittivi scientificamente fondati e di limitare l'intervento preventivo ai soli casi in cui vi sia una necessità effettiva, concreta e verificabile. In quest'ottica, un primo passo potrebbe essere quello di eliminare i c.d. effetti penali delle misure di prevenzione personali, creando una reale separazione tra procedimento della prevenzione, vocato ad evitare il verificarsi di un fatto di reato, e processo penale, fondato sull'accertamento di quel fatto. In più, non soltanto le conseguenze penali ma anche quelle che in vario modo incidono sulla persona – ritiro

della patente, ritiro del passaporto, etc…[272] – dovrebbero essere tassativamente descritte dal legislatore in funzione della sfera di criminalità che si intende prevenire, creando un nesso tra fenomeno delinquenziale preso di mira e prescrizioni applicabili al destinatario della misura preventiva.

12. *Elemento soggettivo.*

L'elemento soggettivo delle misure di prevenzione si colloca al crocevia tra la necessità di garantire una base costituzionalmente solida all'intero sistema e l'esigenza di evitare un'inaccettabile deriva verso forme di repressione fondate su sospetti indeterminati.

Teoricamente, l'intervento preventivo si fonda su una valutazione della pericolosità sociale, intesa come predisposizione del soggetto a delinquere, fondata su elementi sintomatici di una condotta futura illecita. Tuttavia, si è già visto come tale approccio rischia di scivolare verso forme di responsabilità per il modo di essere dell'individuo, anziché per il modo di agire. In questa tensione dogmatica si impone la necessità di ripensare il concetto di pericolosità soggettiva e proporre una nuova chiave di lettura, capace di sganciare il sistema preventivo da derive di carattere meramente indiziario.

Punto di partenza è che la pericolosità, da sempre posta al centro del sistema delle misure di prevenzione, risulta un concetto intrinsecamente duale: da un lato, essa esprime la probabilità di un danno futuro[273] (*il fatto di comportare pericolo*); dall'altro, si riferisce alle condizioni insite nel soggetto o nella cosa che ne fanno un veicolo potenziale di rischio (*l'essere pericoloso*)[274]. Entrambe si riferiscono a una potenzialità di danno, ossia a situazioni connotate negativamente in quanto poste in rapporto con altro fatto o evento successivo che la legge tende ad evitare[275], ma si distinguono per il loro rapporto con la realtà empirica.

[272] Si veda il capitolo II, sez. I.

[273] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

[274] B. PETROCELLI, *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, Padova, 1940, p. 35, definisce la pericolosità come un «*insieme delle condizioni per le quali la cosa o la persona diventa probabile causa del verificarsi di un danno: il pericolo esprime l'esistenza della probabilità; la pericolosità il riferimento di essa a ciò che la pone in essere*».

[275] Sul punto, più diffusamente, F. ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale – La struttura oggettiva*, Milano, 1994.

Il pericolo derivante da un'azione, infatti, costituisce un effetto stesso di quest'ultima, risultando causalmente ascrivibile all'agente. In pratica, gli elementi oggettivi del pericolo si manifestino nella realtà esteriore che viene a modificarsi per effetto dell'azione, risultando distinti ad essa[276].

Al contrario, nel pericolo derivante da stato i fattori che costituiscono probabile causa del danno sono insiti nello stato stesso e si confondono con le altre condizioni che lo compongono[277]. Di conseguenza, non vi è propriamente una modificazione esterna della realtà empirica perché gli elementi oggettivi del pericolo stanno e cadono assieme allo stato dell'agente[278].

Questo dualismo, per quanto qui di interesse, genera un'ambiguità di fondo: può la pericolosità sociale fungere da criterio esclusivo delle misure di prevenzione[279]? La risposta pare negativa se si vuole evitare quel corto circuito tra prevenzione e repressione che rende il presupposto della misura troppo spesso condizionato da un giudizio penalistico pregresso[280] o da valutazioni a carattere moralistico-sociale.

Pertanto, onde attribuire maggiore legittimazione alle misure di prevenzione, si propone di mantenere la pericolosità nell'ambito dell'elemento oggettivo, individuando, invece, nell'elemento soggettivo una forma di colpevolezza. Se, infatti, la pericolosità è il perno del sistema preventivo, essa deve essere ridefinita in modo da superare l'opacità concettuale che la caratterizza.

In questa prospettiva, occorre ripensare il rapporto tra prevenzione e diritto penale sostituendo l'elemento meramente indiziario con una forma di "colpevolezza del rischio". Tale nozione non equivale alla colpevolezza penale in senso stretto, ma ne mutua il paradigma: si tratta di un modello di attribuzione di responsabilità che lega il soggetto a una concreta imputabilità dei fattori di rischio. L'idea è che se nel diritto penale la colpevolezza si fonda sull'accertamento della capacità di intendere e di volere, coniugata in termini di dolo o colpa e posta in relazione con una condotta illecita già verificatasi, nel

---

[276] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 21 ss.

[277] *Ibidem*.

[278] *Ibidem*. L'Autore evidenzia come la conseguenza di questo effetto sia che, nel caso del pericolo derivante dall'azione, risulti più agevole l'accertamento perché più evidente e cronologicamente più prossimo di quello derivante dalla "pericolosità da stato".

[279] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 27 ss.

[280] Risposta negativa condivisa da V.N. D'ASCOLA, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione*, cit., pp. 37-48, secondo cui, altrimenti, si andrebbe in contro ad un corto circuito: come fa una misura il cui presupposto principale – la pericolosità – è condizionato dal reato, dalle indagini compiute per il suo accertamento, dalla successiva condanna o assoluzione, a dirsi sganciato dal diritto penale?

diritto della prevenzione essa dovrebbe essere intesa come la consapevole esposizione al rischio di futura commissione di reati. In altre parole, l'elemento soggettivo nelle misure di prevenzione non dovrebbe basarsi su criteri vaghi di predisposizione criminogena, ma su una specifica attribuzione di condotte che, nel loro complesso, dimostrino una partecipazione attiva e volontaria alla costruzione di situazioni di pericolo.

Non sarebbe sufficiente, dunque, una generica presunzione di pericolosità, ma occorrerebbe una base diagnostica e prognostica solida che individui elementi di rischio tassativamente descritti e aggregati sul comune denominatore delle tipologie di reato da prevenire[281]. In altri termini, si potrebbe configurare un meccanismo in cui il soggetto non sia considerato pericoloso in sé, ma per essere responsabile della generazione e gestione di fattori di rischio criminogeno, individuati attraverso l'elemento oggettivo.

In quest'ottica, la colpevolezza del rischio costituirebbe una forma di responsabilità per esposizione consapevole a una situazione criminogena, ancorata ad elementi legislativamente previsti. Fra questi si potrebbe richiamare il criterio della continuità temporale e il manifestarsi della pericolosità attraverso più elementi fattuali concreti, non essendo in molti casi sufficiente una condotta isolata o una frequentazione episodica con contesti criminali. Per esempio, un soggetto che ripetutamente intrattiene rapporti con ambienti criminali, senza motivazioni giustificabili (lavorative, familiari[282], ecc.), potrebbe rientrare in questo criterio. Ancora, potrebbe farsi riferimento, in alcune aree della criminalità economica, al ruolo rivestito dal soggetto nella società: una persona con un'elevata capacità di influenzare gli altri potrebbe generare un rischio molto più grave rispetto a un individuo con scarso potere decisionale. Invece, in altri sfere della criminalità, si potrebbe verificare se il soggetto abbia intenzionalmente deciso di stabilire rapporti con organizzazioni criminali o di inserirsi in ambienti ad alta pericolosità sociale, pur senza esservi costretto da fattori esterni[283].

Questo modello, che unisce elemento oggettivo e soggettivo rendendo il primo preponderante, consentirebbe di evitare il rischio di una prevenzione indifferenziata,

[281] E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria*, cit., p. 70 ss.

[282] Si consideri, in questa prospettiva, l'abuso della confisca di prevenzione riscontrato in alcune aree del Sud Italia, fondato su una presunzione di continuità mafiosa spesso eccessivamente ampia, ricomprendente "familiari" anche molto lontani.

[283] Ad esempio, un giovane cresciuto in un quartiere ad alta criminalità che frequenta coetanei con precedenti, non sarebbe automaticamente "colpevole del rischio" se non si dimostrano scelte attive, consapevoli e prodromiche per inserirsi in circuiti criminali.

fornendo un'ossatura più solida dogmaticamente per l'imposizione di misure restrittive. La colpevolezza del rischio si articolerebbe, quindi, su due piani strettamente connessi.

Il primo piano è quello dell'attribuibilità oggettiva del pericolo, per cui il soggetto deve risultare parte attiva nella creazione della condizione di rischio e non un mero destinatario di un giudizio prognostico – astratto ed indiziario – fondato sul suo modo di essere o di vivere. La pericolosità, dunque, non può ridursi a un riflesso di condotte passate o a una valutazione puramente probabilistica, ma deve essere correlata a specifiche attività che manifestino un'effettiva inclinazione al compimento di una determinata attività criminosa. La valutazione di tale elemento dovrà poggiare su indicatori normativamente predeterminati, che consentano di unire l'elemento oggettivo e soggettivo in un criterio di responsabilità concreto e verificabile. In questo senso, l'elemento oggettivo della misura dovrà individuare con precisione le situazioni di pericolo derivanti dall'operato dell'individuo, mentre l'elemento soggettivo dovrà accertare il grado di consapevolezza nella creazione o nel mantenimento di tali condizioni.

Il secondo piano concerne la Consapevolezza della condizione di rischio: l'individuo deve essere in grado di comprendere il disvalore sociale della propria condotta e il potenziale lesivo delle sue azioni future. Egli, in altre parole, deve aver assunto volontariamente una condotta che, in base a regole di esperienza o indicatori normativi, lo pone in una condizione di rischio penalmente rilevante. Ciò significa che la misura preventiva non può fondarsi su mere supposizioni di pericolosità, ma deve poggiare su un'analisi che tenga conto della volontarietà e sistematicità di determinati comportamenti. Tale consapevolezza, pur non sovrapponendosi alla colpevolezza penale, rappresenta un elemento essenziale per distinguere tra situazioni di rischio concretamente imputabili al soggetto e contesti in cui la presunta pericolosità deriva esclusivamente da una condizione socio-economica o ambientale.

L'elemento soggettivo, in quest'ottica, dovrebbe consentire una più attenta individualizzazione delle prescrizioni e delle misure applicate, evitando che la prevenzione si traduca in un giudizio generalizzante e stigmatizzante. Questo accertamento, pur richiedendo criteri meno rigorosi rispetto all'accertamento penale del dolo e della colpa, non può essere lasciato alla discrezionalità assoluta dell'autorità competente

all'irrogazione della misura[284], ma deve essere ancorato a parametri obiettivi e verificabili, che escludano decisioni arbitrarie o fondate su valutazioni meramente indiziarie.

In questa prospettiva, la prevenzione non dovrebbe costituire una forma di criminalizzazione anticipata, bensì un sistema mirato alla gestione del rischio, incentrato su criteri di razionalità e prevedibilità. L'integrazione tra elemento oggettivo e soggettivo dovrebbe avvenire secondo un paradigma che garantisca un'adeguata selezione dei destinatari delle misure di prevenzione personali, evitando l'eccessiva estensione del concetto di pericolosità. Per questo, si ritiene debba comunque essere attribuita prevalenza all'elemento oggettivo, inteso come l'esistenza di condizioni di rischio concretamente accertabili e normativamente descritte, quale fondamento necessario per ogni intervento preventivo. Tuttavia, affinché il sistema non si riduca a una presunzione automatica di pericolosità sociale basata su indici esclusivamente oggettivi, esso dovrebbe essere appunto integrato dall'elemento soggettivo, che consente di attribuire alla persona interessata una responsabilità nella creazione o nel mantenimento delle condizioni di rischio.

Questa sinergia permette di delineare un modello di prevenzione più affinato, che non si limiti a categorizzare i soggetti in base a valutazioni astratte di pericolosità sociale, ma che riconosca la specificità delle situazioni individuali. Il giudizio sulla pericolosità non può risolversi in una mera attribuzione di uno *status* criminogeno, bensì deve fondarsi su un'analisi delle condotte effettivamente poste in essere e sulla loro incidenza nel contesto di rischio.

Ad ogni modo, resta fermo che, perché il giudizio preventivo non si trasformi in un giudizio al passato – e quindi in una sanzione mascherata – anche l'elemento soggettivo debba essere accertato sulla base di criteri prognostici affidabili. È necessario, insomma, adottare una prospettiva in cui diagnosi e prognosi di pericolosità siano agganciate in un rapporto di reciproca implicazione. Ciò significa che la selezione del rischio preventivo deve avvenire attraverso indicatori che abbiano un solido fondamento empirico e criminologico[285], non potendosi più ritenere sufficiente la mera evocazione di reati

[284] Che, comunque, nella prospettiva di una *prevenzione penale*, dovrebbe sempre essere l'Autorità giudiziaria, quantomeno in sede di convalida.

[285] Riprendendo E. ZUFFADA, *La prevenzione personale ante delictum*, cit., p. 36, ci vorrebbero «*presupposti soggettivi criminologicamente pregnanti e non intersecanti il diritto criminale in senso stretto*».

pregressi privi di un accertamento pieno[286]. In questo modo, si ritiene possa essere agevolato anche l'accertamento di quella che si è definita colpevolezza del rischio proprio in quanto diventa più nitido l'oggetto della stessa.

Tale riconfigurazione, invero, permetterebbe di stabilire un nesso più chiaro tra la prevenzione e la responsabilità individuale, evitando la criminalizzazione di condizioni sociali o personali. Inoltre, garantirebbe un maggiore rispetto del principio di autodeterminazione, consentendo al soggetto di conoscere le condizioni che determinano l'applicazione delle misure e di modificarle attraverso un percorso di reinserimento consapevole.

Del resto, com'è stato autorevolmente affermato[287], il vero nodo dogmatico risiede nella necessità di fondare il sistema delle misure di prevenzione su una base meno fragile dal punto di vista costituzionale. La soluzione, secondo questa prospettiva, non può che passare per un radicale ripensamento del concetto di pericolosità soggettiva[288]: essa deve essere ancorata a criteri normativi chiari, escludendo valutazioni arbitrarie fondate su presunzioni generiche. Ciò comporta una possibile riduzione della flessibilità nell'accertamento, ma garantisce maggiore determinatezza nell'applicazione delle misure. La flessibilità, del resto, può riacquistarsi sul piano dell'individualizzazione delle prescrizioni che, attraverso l'elemento soggettivo, potrebbero essere calibrate sulla specifica situazione del soggetto, in funzione della natura e dell'intensità del rischio accertato attraverso la valutazione dell'elemento oggettivo. In questa prospettiva, l'elasticità del sistema non risiederebbe più nell'ampiezza del giudizio prognostico, ma nella capacità di modulare gli strumenti di prevenzione in modo proporzionato e mirato, evitando interventi standardizzati e indiscriminati. In via esemplificativa, ciò avrebbe un effetto certamente positivo sulla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza nella misura in cui verrebbe meno la criticata obbligatorietà delle prescrizioni previste in favore di una loro funzionalizzazione all'esito della valutazione di pericolosità, da intendersi nel senso qui suggerito di consapevolezza dei fattori di rischio.

La prevenzione, in definitiva, non può più basarsi su una mera estrapolazione indiziaria di comportamenti asseritamente pericolosi per la sicurezza, ma deve trovare il

---

[286] Come autorevolmente sostenuto, in chiave di compromesso, da F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 151, dovrebbe venire in considerazione una pericolosità certo rimessa all'accertamento in concreto del giudice, ma "indiziata" da elementi fattuali legislativamente determinati e non già "indizianti" i più svariati reati pregressi di cui non si abbia piena la prova.

[287] F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 151.

[288] *Ibidem*.

proprio fondamento in una colpevolezza del rischio che, pur diversa da quella penalistica, ne condivida l'esigenza di razionalità e prevedibilità.

Osservazioni conclusive

Il percorso di ricerca qui giunto al termine ha inteso scandagliare, con approccio critico e sistemico, le molteplici tensioni che investono la materia delle misure di prevenzione personali, le quali – da strumenti marginali e d'eccezione – si sono progressivamente assestate come un pilastro ordinario del sistema sanzionatorio contemporaneo. Se l'indagine ha preso le mosse dalla storicità e dall'ambiguità genetica di tali misure, ciò che emerge con più forza, nella fase conclusiva del lavoro, è l'urgenza di ripensarle non solo alla luce della loro attuale configurazione normativa, ma in funzione di una ricollocazione teorica che ne restituisca la misura, i limiti e – in definitiva – la legittimità sistemica.

Il carattere polimorfo e sfuggente delle misure di prevenzione, cui l'interprete è ormai avvezzo, ha dimostrato di non essere un mero accidente concettuale o un dato terminologico: esso è la spia di una crisi più profonda. Crisi che riguarda, anzitutto, l'identità del diritto penale nella sua forma democratica e liberale, e che si declina nella costante erosione dei suoi confini ad opera di un diritto "preventivo" che pretende efficacia senza sottostare al rigore delle garanzie. La categoria della "prevenzione", come si è cercato di dimostrare, non è affatto neutra: è, anzi, terreno fertile per la normalizzazione di pratiche securitarie che, attraverso l'evocazione di pericoli indeterminati, producono effetti tipicamente repressivi senza il filtro dell'accertamento penale.

In tale cornice, il principio di legalità viene svuotato della sua funzione garantista. Non si tratta soltanto di una deviazione tecnico-giuridica, ma della manifestazione più insidiosa di una mutazione antropologica del diritto sanzionatorio. Un diritto che, inseguendo la logica dell'anticipazione e del contenimento, si trasforma in *diritto del sospetto*, dominato da categorie come la "pericolosità" e la "devianza", svincolate da qualsiasi condotta concretamente tipizzata. Questo slittamento, tutt'altro che teorico, ha un impatto profondo sull'effettività della tutela dei diritti fondamentali, non solo per l'individuo sottoposto a misura, ma per l'intero assetto costituzionale, che vede vacillare i propri presìdi più basilari.

Nell'esaminare l'evoluzione delle misure di prevenzione, si è evidenziata l'emersione di un diritto penale parallelo, o per meglio dire, di un diritto di polizia che,

pur progressivamente giurisdizionalizzato, non conosce né il reato né la colpevolezza, ma solo l'etichetta del soggetto pericoloso. Si tratta di un sistema che rinuncia all'accertamento del fatto per affidarsi a costruzioni indiziarie, valutazioni prognostiche e nozioni elastiche che, pur formalmente ritenute compatibili con l'ordinamento, si muovono al margine della sua razionalità. L'argomento secondo cui tali misure sarebbero extra-penali – e, quindi, sottratte all'applicazione piena delle garanzie penalistiche – si rivela così una *fictio giuridica*, utile ad aggirare le cautele del processo penale, ma incompatibile con i principi dello Stato di diritto.

In particolare, l'assenza di un fondamento costituzionale esplicito delle misure di prevenzione, come analizzato nella parte centrale del lavoro, apre una ferita mai rimarginata nel tessuto della legalità democratica. La difficoltà di ricondurre tali strumenti ad articoli come il 13 o il 16 della Costituzione – se non a prezzo di interpretazioni forzate e talvolta autoreferenziali – mostra quanto sia fragile la loro tenuta sistemica. Il rischio, già in larga parte concretizzato, è che il diritto sanzionatorio venga colonizzato da strumenti ambigui, la cui natura resta sospesa tra repressione preventiva e sanzione senza processo, in aperto contrasto con la tradizione garantista.

A ciò si somma il peso crescente del populismo penale che ha trovato nelle misure di prevenzione lo strumento ideale per rispondere all'ansia collettiva di sicurezza. Il Decreto Caivano, con le sue misure afflittive rivolte ai minori, è solo l'esempio più evidente di una tendenza legislativa ormai consolidata, che affida alla prevenzione il compito di governare l'emarginazione e la devianza attraverso strumenti che promettono efficacia, ma producono disuguaglianza e stigma. La retorica dell'emergenza permanente giustifica l'espansione di un diritto preventivo sganciato da ogni verifica empirica e da ogni *standard* oggettivo di proporzionalità.

In quest'ottica, il presente lavoro ha inteso mostrare che le promesse di sicurezza offerte dalle misure di prevenzione sono, nella maggior parte dei casi, illusioni performative: agiscono più sulla percezione della sicurezza che sulla sua effettiva tutela. In mancanza di evidenze empiriche che ne certifichino l'efficacia, esse finiscono per rispondere a logiche di tipo simbolico, anziché funzionale, contribuendo ad alimentare un circolo vizioso di ansia collettiva e controllo anticipato. Emblematici di questo approccio sono tutti i più recenti interventi normativi che, a vario titolo, continuano ad intervenire sulle misure di prevenzione personali tipiche e atipiche, estendendone le categorie di destinatari, in un quadro fortemente frammentato ed eterogeneo. Si perde così il senso

stesso della prevenzione, che smette di essere strumento eccezionale di tutela della collettività per divenire dispositivo ordinario di governo della marginalità, con una sistematica disinvoltura che denuncia un abbandono dell'idea stessa di *extrema ratio* dell'intervento statuale "para-coercitivo".

In questa prospettiva, il contributo proposto invita a un ripensamento profondo dell'intera architettura preventiva, che non può limitarsi a meri aggiustamenti normativi. Occorre partire da una definizione autentica del concetto di prevenzione: non come repressione del sospetto, né come reazione simbolica al rischio, ma come strumento razionale e proporzionato di tutela anticipata, ancorato a criteri oggettivi e verificabili e orientato alla protezione di beni giuridici in modo coerente con i valori costituzionali. Prevenzione, in questo senso, non deve significare controllo anticipato del possibile, ma costruzione di un argine giuridicamente e scientificamente fondato alla potenziale pericolosità, attraverso presupposti tipizzati e garanzie procedurali effettive.

Un ripensamento che deve interrogarsi radicalmente sulla compatibilità strutturale tra il modello della prevenzione *extra delictum* e i principi fondanti del nostro ordinamento costituzionale, prendendo le mosse non solo dalla centralità del fatto in senso penalistico, ma da una più ampia esigenza di ricomporre le categorie del diritto sanzionatorio alla luce di un sistema coerente di garanzie. È necessario, in altre parole, riportare al centro il paradigma del diritto penale e para-penale come strumento di tutela delle libertà – e non della loro compressione sistematica – sottraendo la prevenzione al ruolo di paracadute ideologico del populismo punitivo.

In questa visione, l'orizzonte normativo di riferimento non può che essere quello che fa perno su una legalità sostanziale, intesa come controllo rigoroso sulla base, sul contenuto e sulla proporzionalità della misura, sulla riconoscibilità *ex ante* del comportamento che la determina e sulla verificabilità del nesso tra la condotta e la prognosi di pericolosità. Accanto a questi presupposti, va riaffermato il principio secondo cui ogni intervento statale limitativo della libertà deve trovare fondamento in una logica di responsabilità personale, non presunta né desunta da stigmi sociali o modelli predittivi astratti.

Come si è cercato di argomentare nel Capitolo III, la costruzione di una teoria generale delle misure di prevenzione – pur nella consapevolezza del pluralismo delle fonti, della frammentarietà del dato normativo e dell'eterogeneità funzionale delle misure – potrebbe rappresentare un passaggio necessario (ma non sufficiente) per garantire una

regolazione razionale e costituzionalmente sostenibile dell'istituto. In questa direzione, il lavoro ha tentato di isolare alcuni criteri sistematici di base, quali l'identificazione di un bene giuridico oggetto di protezione preventiva, la determinazione di soglie minime di gravità del rischio, la distinzione chiara tra prognosi e presunzione e l'esigenza di una cornice procedurale pienamente giurisdizionale.

Questi criteri, tuttavia, seppur necessari, restano strumenti teorici di orientamento: non possono colmare il vuoto normativo se non vengono recepiti dal legislatore in una disciplina organica e coerente, che riduca l'attuale dispersione sistematica e dia unità logica al comparto preventivo. Questo rappresenta uno dei limiti strutturali e scientifici della presente ricerca: la teoria elaborata costituisce una base di riflessione e proposta, ma non può produrre da sola l'effetto di una riforma. Si rende necessaria, invece, una presa di responsabilità politica e legislativa che si è fino ad oggi sottratta alla costruzione di un modello unitario, preferendo l'opzione di misure "emergenziali" e flessibili, spesso strumentali al consenso.

Altri limiti, di natura intrinseca alla struttura concettuale della prevenzione, sono emersi nell'elaborazione della teoria generale: *in primis*, la difficoltà di definire in modo sufficientemente determinato la soglia di "pericolosità", senza ricadere in nozioni vaghe o stereotipate; in secondo luogo, la complessità di separare nettamente la prevenzione dalla sfera penale, evitando che la prima si trasformi in una sanzione camuffata o in un controllo privo di base fattuale. La tensione tra neutralità dello strumento e funzione sociale che esso svolge – spesso stigmatizzante, punitiva, selettiva – rappresenta un'ulteriore sfida alla sistemazione dogmatica. Infine, la prognosi di pericolosità – per quanto si cerchi di legarla a indicatori oggettivi – rimane un giudizio a rischio di arbitrarietà che difficilmente può essere completamente immunizzato, se non attraverso presidi normativi e procedurali solidi.

Per questi motivi, si è sostenuto che solo un approccio che rimetta al centro la legalità sostanziale e la giurisdizionalità piena potrà tentare di contenere l'espansione incontrollata del paradigma preventivo. Serve un modello di prevenzione costituzionalmente orientato, che non scivoli in un indistinto controllo sociale ma sia ancorato a parametri predeterminati e verificabili empiricamente, con l'obiettivo di rispettare l'equilibrio tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali.

È qui che si gioca la vera riforma: non nell'abbandono della prevenzione, ma nella sua rifondazione sistemica. Una rifondazione che non può prescindere da un nuovo

intervento legislativo organico, capace di colmare le ambiguità, delimitare le fattispecie, chiarire la natura giuridica delle misure e riconciliarle, finalmente, con i principi dell'ordinamento costituzionale. Solo in tal modo sarà possibile impedire che la prevenzione degeneri in un dispositivo autoritario mascherato da tutela, e restituirle un significato compatibile con i valori fondamentali dello Stato di diritto.

In conclusione, ciò che il lavoro ha cercato di dimostrare è che non vi può essere efficienza senza diritto, né sicurezza senza garanzie. Il sistema delle misure di prevenzione ha smarrito il proprio orizzonte originario e necessita oggi di una riformulazione profonda, teoricamente fondata e giuridicamente sostenibile. Tale riformulazione, nella presente proposta, passa per una decostruzione critica dell'impianto attuale, che ne metta a nudo le aporie normative, le derive ideologiche e le fragilità sistemiche; e, allo stesso tempo, per una ricostruzione dogmatica in grado di offrire una cornice teorica più coerente e strutturalmente garantista. Attraverso questo duplice movimento si è tentato di porre le basi per delineare una teoria generale delle misure di prevenzione personali, che ne restituisca una funzione chiara, delimitata e auspicabilmente compatibile con la tradizione del diritto penale liberale. *Decostruzione critica e ricostruzione dogmatica per una teoria generale delle misure di prevenzione personali:* è questa la direzione indicata dal presente lavoro, nella convinzione che il superamento del caos normativo e della logica emergenziale non possa che passare per il ritorno al pensiero sistematico e al primato della legalità.

Bibliografia

ABUKAR HAYO ALI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione a confronto: l'incerta linea di discrimine tra la sanzione del passato e la prevenzione del futuro, nell'ottica del diritto interno e del diritto sovranazionale*, in *Archivio Penale*, 2017, pp. 1 ss.

ADORNO ROSSANO, CALÒ LUCIANO, *Il nuovo «codice antimafia» (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159)*, in *Foro it*., 2011, pp. 325-329.

AIMI ALBERTO, *Il "Decreto Sicurezza" 2018: i profili penalistici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2019, pp. 135-194.

ALBANESE DARIO, *La cedevolezza del cosiddetto giudicato di prevenzione: alla ricerca di un fondamento giustificativo*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2021, pp. 1397-1440.

ALESSANDRI ALBERTO, *voce Confisca nel diritto penale*, in *Dig. Disc. Pen.*, III, Giappichelli: Torino, 1989.

ALGOSTINO ALESSANDRA, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.It*, 2018, pp. 167-199.

ALGOSTINO ALESSANDRA, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2024, pp. 261-292.

ALIQUÒ GIOVANNI, *L'ammonimento per atti di cyberbullismo*, in *Polizia Moderna*, 2019.

ALMA FEDERICA, *Misure di prevenzione e violenza di genere: i dati sull'applicazione delle misure di prevenzione della Direzione Centrale Anticrimine*, in *Sistema Penale*, 2023, pp. 1-5.

AMARELLI GIUSEPPE, *L'efficacia delle decisioni della Corte EDU in materia penale dopo la sentenza Contrada*, in *disCrimen*, 2021, pp. 1-16.

AMARELLI GIUSEPPE, *Misure di prevenzione e principio di determinatezza*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto 2019*, Treccani: Roma, 2019, pp. 104-108.

AMATI ENRICO, *Insorgenze populiste e produzione del penale*, in *disCrimen*, 2019, pp. 1-34.

AMATI ENRICO, *L'enigma penale – L'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Giappichelli: Torino, 2020.

AMATO GIULIANO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè: Milano, 1967.

AMATO GIULIANO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione,* in *Politica del diritto*, 1974, pp. 330-335.

AMATO GIULIANO, *Sub art. 13*, in BRANCA GIUSEPPE, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli: Bologna-Roma, 1978.

AMODIO ENNIO, *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *La giustizia penale*, 1975, p. 498 ss.

ANASTASIA STEFANO, ANSELMI MANUEL, FALCINELLI DANIELA, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Wolters Kluwer: Padova, 2020.

ANGIONI FRANCESCO, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Giuffrè: Milano, 1983.

ANGIONI FRANCESCO, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale – La struttura oggettiva*, Giuffrè: Milano, 1994.

ANTONELLI VINCENZO, *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2019, pp. 1503-1517.

APRILE ERCOLE, D'ARCANGELO FABRIZIO, *Le misure cautelari nel processo penale*, Giuffrè: Milano, 2017.

BALATO FRANCESCO, *L'attualità della pericolosità sociale al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 45-56.

BALATO FRANCESCO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 61-104.

BALBI GIULIANO, *Le misure di prevenzione personali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 505-525.

BALSAMO ANTONIO, *Codice antimafia*, Giuffrè: Milano, 2011.

BALSAMO ANTONIO, *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, pp. 1-12.

BALSAMO ANTONIO, *Diritto dell'UE e della CEDU e confisca di prevenzione*, in AA.VV., *Il libro dell'anno*, Treccani: Roma, 2014.

BALSAMO ANTONIO, *voce Codice antimafia*, in *Dig. Disc. pen.*, VIII agg., Giappichelli: Torino, 2014.

BARATTA ALESSANDRO, *Criminologia liberale e ideologia della difesa sociale*, in *Questione Criminale*, 1957, p. 7 ss.

BARATTA ALESSANDRO, *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi in memoria di G. Tarello*, Giuffrè: Milano, 1990.

BARATTA ALESSANDRO, *Problemi sociali e percezione della criminalità*, in *La Questione Criminale*, 1987, pp. 15-39.

BARBANO ALESSANDRO, *L'inganno. Antimafia. Usi e soprusi dei professionisti del bene*, Marsilio: Venezia, 2022.

BARBANO ALESSANDRO, *L'inganno. Antimafia. Usi e soprusi dei professionisti del bene*, Marsilio Nodi: Venezia, 2022.

BARBANO ALESSANDRO, *Le dieci bugie. Buone ragioni per combattere il populismo*, Mondadori: Milano, 2019.

BARGI ALFREDO, *Le insidiose oscillazioni della recente legislazione populista tra tutela della "sicurezza" e garanzia dei diritti fondamentali*, in *Archivio Penale*, 2019, pp. 673-684.

BARILE PAOLO, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino: Bologna, 1984.

BARTOLI ROBERTO, *Introduzione al diritto penale tra violenza e costituzionalismo*, Giappichelli: Torino, 2022.

BARTOLI ROBERTO, *La "galassia afflittiva": sistematica, fondamento, legittimità. Primo studio per un affresco*, in *Sistema Penale*, 2021, pp. 1-16.

BARTOLI ROBERTO, *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime soltanto per le organizzazioni criminali*, in *Sistema Penale*, 2022, pp. 1-10.

BARTOLINI FRANCESCO, *Lo stalking e gli atti persecutori nel diritto penale e civile*, La Tribuna: Piacenza, 2009.

BASILE FABIO, *A proposito di misure di prevenzione personali: il controverso ambito di applicazione soggettivo dell'art. 80 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 150*, in AMBROSETTI ENRICO MARIO (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Giappichelli: Torino, 2017, pp. 485-490.

BASILE FABIO, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, p. 1520-1548.

BASILE FABIO, *Dieci anni di Codice Antimafia – le misure di prevenzione: bilanci e prospettive*, in *Rivista Di Studi E Ricerche Sulla Criminalità Organizzata*, 2022, pp. 6-19.

BASILE FABIO, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, pp. 644-674.

BASILE FABIO, *La tutela delle donne dalla violenza dell'uomo: dal Codice Rocco… al Codice rosso*, in *Diritto penale e uomo*, 2009, pp. 1-16.

BASILE FABIO, *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pp. 1520-1548.

BASILE FABIO, MARIANI ELENA, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità*, in *disCrimen*, 2019, pp. 1-13.

BASILE FABIO, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2018, pp. 452-461.

BASILE FABIO, ZUFFADA EDOARDO, *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione verso il superamento di una regola non "in regola" (in attesa di Corte Edu Cavallotti vs Italia)*, in *Sistema Penale*, 2024.

BASILE FABIO, ZUFFADA EDOARDO, *Manuale delle misure di prevenzione: profili sostanziali*, Giappichelli: Torino, 2021.

BENVENUTI MARCO, *Libertà personale*, in PANZERA CLAUDIO, RAUTI ALESSIO (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica: Napoli, 2020, pp. 398-437.

BERLIRI ANTONIO, *Appunti sul fondamento e il contenuto dell'art. 23 della Costituzione*, in *Studi in onore di A.D. Giannini*, Giuffrè: Milano, 1961.

BERNARDI ALESSANDRO, *Il costo di sistema delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2018, pp. 557-594.

BERNARDI SILVIA, *Convertito in legge il d.l. "Caivano" in tema di contrasto al disagio e alla criminalità minorili: una panoramica dei numerosi profili d'interesse per il penalista*, in *Sistema Penale*, 2023.

BERNASCONI COSTANZA, *Prevenire e contrastare le violenze di genere: uno studio multidisciplinare – La dimensione penalistica della violenza domestica nella cornice della Convenzione di Istanbul*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 2024, pp. 65-80.

BERTOLINO MARTA, *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell'efficienza*, in PALIERO CARLO ENRICO, VIGANÒ FRANCESCO, BASILE FABIO, GATTA GIAN LUIGI, (a cura di), *La pena, ancora: tra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè: Milano, 2018, pp. 847-884.

BETTIOL GIUSEPPE, *Aspetti etico politici delle misure di sicurezza*, in *Jus*, 1941, pp. 557-568.

BETTIOL GIUSEPPE, *Diritto penale*, Priulla: Palermo, 1982.

BIANCHETTI RAFFAELE, *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Giuffrè: Milano, 2018.

BIONDI GIUSEPPE, *Le Sezioni Unite Paternò e le ricadute della sentenza Corte Edu De Tommaso c. Italia sul delitto ex art. 75, comma 2, D.lgs. n. 159/2011: luci ed ombre di una sentenza attesa*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 163-180.

BIONDI GIUSEPPE, *Misure di prevenzione e CEDU*, in *Cassazione Penale*, 2017, p. 2072 ss.

BISSARO STEFANO, *Corte costituzionale e "materia penale": I confini mobili delle garanzie penalistiche, tra Costituzione e Carte internazionali*, FrancoAngeli: Milano, 2022.
BISSARO STEFANO, *L'ambito di operatività del principio di legalità penale: i confini della materia penale, tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2017, pp. 1-30.
BOCCHINI ROBERTO, MONTANARI MATTEO, *Le nuove disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2018, pp. 340-382.

BONETTI PAOLO, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in NASCIMBENE BRUNO (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM: Padova, 2004, pp. 203-633.

BONINI VALENTINA, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, CEDAM: Padova, 2018.

BONINI VALENTINA, *Protezione della vittima e valutazione del rischio nei procedimenti per violenza domestica tra indicazioni sovranazionali e deficit interni*, in *Sistema Penale*, 2023, pp. 47-67.

BORLIZZI FEDERICA, *Daspo urbano: uno sguardo sulle questioni giuridiche controverse e un'indagine empirica*, 2022, in *Antigone*, pp. 1-58.

BRAY CARLO, *Le Sezioni unite dichiarano l'irrilevanza penale della coltivazione di piante stupefacenti finalizzata esclusivamente all'uso personale*, in *Sistema Penale*, 2020, pp. 1-14.

BRICOLA FRANCO, *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione,* in *Le misure di prevenzione. Atti del Convegno di Studi "Enrico De Nicola"*, Giuffrè: Milano, 1975.

BRICOLA FRANCO, *Legalità e crisi: l'art. 25, commi 2^ e 3^ della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70*, in *Questione Criminale*, 1980, pp. 179-275.

BRICOLA FRANCO, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Questione Criminale*, 1975, pp. 221-288.

BRICOLA FRANCO, *Scritti di diritto penale*, Giuffrè: Milano, 1997.

BRIZZI FERDINANDO, PALAZZO PAOLO, PERDUCA ALBERTO, *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Maggioli Editore: Rimini, 2012.

BRIZZI FERNINANDO, *Misure di prevenzione e pericolosità dei colletti bianchi*, in *Archivio Penale*, 2013, pp. 1-9.

BRUNO ORIETTA, *I decreti "Salvini": profili di diritto penale sostanziale, processuale e sicuritari*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2019, pp. 1230-1330.

BUSCEMA LUCA, *Giustizia riparativa e negazionismo: ricordare, rimediare e riflettere per riconciliare*, in *Sistema Penale*, 2022, pp. 1-22.

BUZAN BARRY, WAEVER OLE, DE WILDE JAAP, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: London, 1998.

BUZZELLI SILVIA, CASIRAGHI ROBERTA, CASSIBBA FABIO, CONCOLINO PAOLA, PRESSACCO LUCA, *Art. 6 – Diritto ad un equo processo*, in UBERTIS, GIULIO, VIGANÒ FRANCESCO, (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli: Torino, 2022, pp. 166-297.

CADAMURO ELENA, *Per un effettivo contrasto alla violenza di genere e domestica: tra istanze repressive e prospettive riparative*, in *Mediares*, 2022, pp. 15-40.

CADOPPI ALBERTO, *Efficace la misura dell'ammonimento del questore*, in *Guida Al Diritto. Il Sole 24 ore*, 2009, pp. 52-54.

CADOPPI ALBERTO, *Il 'reato penale'. Teorie e strategie di riduzione della criminalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2022.

CAGLIERO SARA, BIGLIA BARBARA, *Critica femminista alle norme italiane sulle violenze di genere*, in *AG – International Journal of Gender Studies*, 2016, pp. 282-304.

CAIANIELLO MICHELE, MANES VITTORIO, *Introduzione al diritto penale europeo – Fonti, metodi, istituti, casi*, Giappichelli: Torino, 2020.

CALVI ALESSANDRO ALBERTO, *Tipo criminologico e tipo normativo d'autore. 1: La tipologia soggettiva della legislazione italiana, 2: Tipologia soggettiva e politica criminale moderna*, CEDAM: Padova, 1967.

CAMILLERI ENRICO, *Ordini di protezione contro gli abusi familiari, bilanciamento degli interessi e primato della Persona*, in *Giustizia Civile*, 2022, pp. 157-175.

CAMPANELLA SUSI, *Commenti articolo per articolo al d.l. 20.08.01, n. 336, conv. con modificazioni in l. 19.10.01, n. 377*, in *La Legislazione Penale*, 2002, p. 20 ss.

CAMPANELLA SUSI, NOTATO DOMENICO, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (d.l. 17.8.2005 n. 162, conv., con modif., in l. 17.10.2005 n. 210)*, in *La Legislazione Penale*, 2006, p. 1 ss.

CAMPESI GIUSEPPE, FABINI GIULIA, *La detenzione della "pericolosità migrante"*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2017, pp. 525-533.

CAMPESI GIUSEPPE, *I centri di identificazione ed espulsione come strumento di governo della pericolosità sociale*, in MILITELLO VINCENZO, SPENA ALESSANDRO (a cura di*), Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Giappichelli: Torino, 2015, pp. 231-248.

CAMPESI GIUSEPPE, *L'«individuo pericoloso». Saperi criminologici e sistema penale nell'opera di Michel Foucault*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, pp. 121-141.

CAMPESI GIUSEPPE, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, in *Democrazia e Diritto*, 2011, pp. 177-225.

CAMPESI GIUSEPPE, *Migrazioni, sicurezza, confini nella teoria sociale contemporanea,* in *Studi sulla questione criminale*, 2012, pp. 7-30.

CAMPESI GIUSEPPE, *Trattenuti: Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, Università di Bari: Bari / Roma, 2023.

CAPECCHI GIANCARLO, *La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 1-29.

CAPONIO TIZIANA, *Le politiche migratorie: tra spinte securitarie, emergenze e mancate riforme*, in CAPANO GILBERTO, NATALINI ALESSANDRO (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino: Bologna, 2020, pp. 197-211.

CAPPELLO GABRIELE, *Divieto di accesso alle manifestazioni sportive ed eccesso di potere: un'ipotesi critica*, ne *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2009, pp. 2387-2410.

CAPRIOLI FRANCESCO, *Pericolosità sociale e processo penale*, in PAVARINI MASSIMO, STORTONI LUIGI (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bononia University Press: Bologna, 2013, pp. 21-41.

CARNELUTTI FRANCESCO, *Lezioni sul processo penale*, Edizioni dell'Ateneo: Roma, 1946.

CARRARA FRANCESCO, *Programma del corso di diritto criminale. Del delitto, della pena*, Il Mulino: Bologna, 1993.

CASCAVILLA MICHELE, *Sanzione giuridica e retribuzione*, in CASCAVILLA MICHELE, *Scritti su violenza, diritto e pena*, Franco Angeli: Milano, 2023, pp. 58-64.

CASSANI CARLOTTA, *Atti persecutori e recenti modifiche normative: spunti di riflessione*, in *Archivio Penale*, 2018, pp. 1-13.

CASSANO MARGHERITA, *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 173-195.

CASSATELLA ANTONIO, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2017, pp. 816-893.

CASSESE SABINO, *Logica semplificatrice a scapito del pluralismo*, in *Il Sole 24*, 21 ottobre 2018.

CASTEL ROBERT, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi: Torino, 2004.

CASTRONUOVO DONATO, GRANDI CIRO, *Confische e sanzioni patrimoniali nella dimensione interna e europea*, Jovene: Napoli, 2021.

CATALANO STEFANO, *L'importanza della prevenzione speciale: i percorsi trattamentali per gli uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere*, in D'AMICO MARILISA, NARDOCCI COSTANZA, BISSARO STEFANO (a cura di), *Le violenze contro la donna*, Franco Angeli: Milano, 2023, pp. 284-285.

CATANIA ALESSANDRO, *Rilievi sulla natura penale dei percorsi di recupero per sex offenders. Le tre interpolazioni dell'art. 15, L. n. 168/2023*, in *Diritto Penale e Processo*, 2024, pp. 193-201.

CATENACCI MAURO, *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 526-535.

CATERINI MARIO, *Criminalità, politica e mass media*, in *Politica del diritto*, 2013, pp. 601-624.

CAVALIERE ANTONIO, *Il c.d. decreto Caivano: tra securitarismo e simbolicità*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2023, pp. 1-23.

CAVALLOTTI PIETRO, *Gli eccessi applicativi delle misure di "prevenzione antimafia". Uno sguardo alla prassi e proposte di riforma*, Tesi di Laurea, Università di Palermo, 2019-2020.

CELOTTO ALFONSO, *La prevenzione speciale, i principi costituzionali e le garanzie europee*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 23-40.

CERESA GASTALDO MASSIMO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, pp. 1-8.

CERRETTI ADOLFO, CORNELLI ROBERTO, *Il diritto a non avere paura. sicurezza, populismo penale e questione democratica*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2019, pp. 1481-1491.

CHELO ANDREA, *Art. 3. Avviso orale*, in SPANGHER GIORGIO, MARANDOLA ANTONELLA, *Commentario breve al codice antimafia*, CEDAM: Padova, 2019, pp. 27-30.

CHERCHI ROBERTO MARIA, *Il respingimento, l'espulsione, l'esecuzione dell'espulsione, il trattenimento del cittadino di un paese terzo o di un altro paese dell'Unione europea*, in MOROZZO DELLA ROCCA Paolo (a cura di), *Immigrazione, asilo, cittadinanza*, Maggioli Editore: Rimini, 2024, pp. 235-294.

CHERCHI ROBERTO MARIA, *Il trattenimento dello straniero nei centri di identificazione e di espulsione: le norme vigenti, i motivi di illegittimità costituzionale e le proposte di riforma*, in *Questione Giustizia*, 2014, pp. 43-79.

CHERCHI ROBERTO MARIA, *L'allontanamento dall'Italia dello straniero e del cittadino europeo*, in MOROZZO DELLA ROCCA PAOLO (a cura di), *Immigrazione, asilo, cittadinanza*, Maggioli Editore: Rimini, 2019, pp. 251-294.

CHIARELLI LEONARDO, *Corte costituzionale n. 5/2023: un'occasione per ribadire il ruolo preventivo della confisca senza condanna e del diritto penale moderno*, in *Sistema Penale*, 2023, pp. 157-172.

CHIBELLI ANDREA, *La problematica applicabilità del principio di retroattività favorevole alle sanzioni amministrative*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, p. 247 ss.

CINGANO VALENTINA, *Ampiezza e limiti del sindacato del giudice penale sull'atto amministrativo ampliativo e su quello restrittivo: vizi macroscopici ed elemento soggettivo; vizi non invalidanti ed elemento oggettivo del reato. la valutazione dell'atto amministrativo da parte del giudice nel processo penale*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2022, pp. 725-758.

CISTERNA ALBERTO, *Il delitto di propaganda elettorale da parte dei mafiosi: norme simboliche e strumenti inefficaci*, in in *Diritto Penale e Processo*, 2011, p. 150 ss.

COCCO GIOVANNI, *Beni giuridici funzionali versus bene giuridico personalistico*, in DOLCINI EMILIO, PALIERO CARLO ENRICO (a cura di), *Studi in onore di G. Marinucci*, Giuffrè: Milano, 2006.

COCCO MARCO, *Il potenziamento delle misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2024, pp. 961 ss.

CODUTI DANIELE, *La libertà di riunione in discussione – L'articolo 17 della Costituzione e la sfida della sicurezza*, Cacucci: Bari, 2022.

COMPAGNA FRANCESCO, *CEDU, Misure di Prevenzione: was the interference necessary and proportionate?*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2023, pp. 1-4.

CONSULICH FEDERICO, *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *disCrimen*, 2019, pp. 1-30.

CONSULICH FEDERICO, *Le misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione*, in *La Legislazione Penale*, 2019, pp. 1-42.

CONTIERI ENRICO, FORTE FABRIZIO, *La nuova fattispecie delittuosa di invasione di terreni o edifici per raduni "pericolosi": un'analisi critica*, in *Questione Giustizia*, 2022.

CORBETTA STEFANO, *Violazione del "Daspo urbano": è pericolo concreto contro la sicurezza pubblica*, in *Altalex*, 2023, pp. 1-4.

CORDÌ Lorenzo, *L'espulsione dello straniero – Diritto penale sostanziale e processuale*, Giuffrè: Milano, 2011.

CORNELLI ROBERTO, *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in *Sistema Penale*, 2019, pp. 1-18.

CORSI CECILIA, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, pp. 67-73.

CORSO GUIDO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino: Bologna, 1979.

CORTESI MARIA FRANCESCA, *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Diritto penale e processo*, 2015, pp. 947-961.

CORTESI MARIA FRANCESCA, *Le "nuove" misure di prevenzione personali*, in FIORENTIN FABIO (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 215-235.

CORTESI MARIA FRANCESCA, *Le misure di prevenzione*, in FILIPPI LEONARDO, CORTESI MARIA FRANCESCA, (a cura di), *Il sistema della prevenzione penale*, Giappichelli: Torino, 2011, pp. 8-21.

CORTESI MARIA FRANCESCA, *Le norme contro la violenza negli stadi: tra misure di prevenzione e processo penale*, Edizioni AV: Cagliari, 2005.

COSTA PIETRO, *Pagina introduttiva (il principio di legalità: un campo di tensione nella modernità penale)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2007, pp. 1-39.

COSTANTINI ANNA, *Il Daspo è una "sanzione penale" agli effetti della CEDU? Riflessi in materia di ne bis in idem processuale*, in *Diritto Penale e Processo*, 2019, p. 1158 ss.

COSTANTINI ANNA, *La confisca nel diritto della prevenzione: ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, Giappichelli: Torino, 2022.

COSTANZO CLAUDIO, *L'espulsione dello straniero pericoloso tra prevenzione amministrativa e controllo delle migrazioni*, in *Federalismi.It*, 2023, pp. 54-76.

COVELLI MARIO, *Manuale di legislazione penale minorile*, Satura Editrice: Napoli, 2006.

CREAZZO GIUDITTA, *Gender Based Violence: Le violenze maschili contro le donne. Dati nazionali e Internazionali*, Presidenza Fondazione Del Monte: Bologna, 2011.

CURI FRANCESCA, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2021, pp. 1-20.

CURI FRANCESCA, *La fretta che l'onestade ad ogni atto dismaga: alcune osservazioni sulla recente legislazione in tema di violenza negli stadi*, in *Cassazione Penale*, 2007, pp. 2259-2288.

CURI FRANCESCA, *Un nemico per tutte le stagioni: il tifoso violento. Le – troppo – versatili misure di prevenzione personali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2020, pp. 1021-1031.

CURRERI SALVATORE, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi*, 2018, pp. 1-14.

D'ALESSANDRO FRANCESCO, *Pericolo astratto e limiti soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Giuffrè: Milano, 2012.

D'AMATI LAURA, *Reati di danno e reati di pericolo: radici antiche di una distinzione moderna*, in *La Legislazione Penale*, 2017, pp. 1-20.

D'ANGELOSANTE MELANIA, *Il sindacato dell'atto amministrativo nell'esercizio della giurisdizione penale, fra garanzie dell'imputato e tutela dell'amministrazione e del suo giudice*, in *Archivio Penale*, 2023, pp. 1-27.

D'ANTONIO SIMONA, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2017, pp. 534-611.

D'ARGENTO NICOLA, *Misure di prevenzione*, Jovene: Napoli, 1979.

D'ASCOLA VINCENZO NICO, *Il mutamento impresso alle misure di prevenzione: dalla prevenzione alla punizione: ambiguità e aspirazioni punitive di un sistema mantenuto a mezza via*, Pisa University Press: Pisa, 2020.

D'ASCOLA VINCENZO NICO, *Per un nuovo diritto (amministrativo) di polizia*, in *Archivio Penale*, 2021, pp. 1-14.

D'ASCOLA VINCENZO NICO, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 51-62.

DANIELE MARCELLO, *La detenzione come deterrente dell'immigrazione nel decreto sicurezza 2018*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, pp. 95-103.

DAVICO ALBERTO, CARDINALE SALVATORE, OCCHIPINTI ANDREINA, *Stalking. Atti persecutori – art. 612-bis c.p.*, Pacini Giuridica: Pisa, 2019.

DAVID HARRIS, MICHAEL O'BOYLE, EDWARD BATES, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford, 2018.

DE BLASIS SILVIA, *Oggettivo, soggettivo ed evolutivo nella prevedibilità dell'esito giudiziario tra giurisprudenza sovranazionale e ricadute interne*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 128-159.

DE CHIARA CARLO, *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, in *Questione Giustizia*, 2020.

DE FRANCESCO ALFREDO, *Le valutazioni penali non fanno stato nel giudizio di prevenzione, purché le due ricostruzioni non siano incompatibili. Nota a Cassazione penale, 5 aprile 2022, n. 22732, sez. II*, in *Diritto&Giustizia*, 2022, pp. 10 ss.

DE JORIO JEAN PAUL, *Misure di prevenzione e Stato di diritto: l'insanabile contrasto tra la normativa italiana e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Jovene: Napoli, 2020.
DE LIA ANDREA, *"Ossi di seppia"? Appunti sul principio di offensività*, in *Archivio Penale*, 2019, pp. 1-41.

DE LIA ANDREA, *La sconfinata giovinezza delle misure di prevenzione*, in *Archivio Penale*, 2017, pp. 1-36.

DE LIA ANDREA, *Misure di prevenzione e pericolosità generica: morte e trasfigurazione di un microsistema. brevi note a margine della sentenza della corte costituzionale n. 24/2019*, in *La Legislazione Penale*, 2019, pp. 1-12.

DE LONGIS MATTEO, FATTA CATERINA, *Profili critici e conseguenze pratiche della decisione della Grande Camera sulle misure di prevenzione*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017.

DE MURO GIAN PAOLO, *Una particolare misura neutralizzatrice: il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni agonistiche*, in in *Rivista Penale*, 1993, pp. 679-683.

DE ROBBIO COSTANTINO, *Le misure cautelari personali*, Giuffrè: Milano, 2016.

DE SALVATORE FERRUCCIO , *Bullismo e cyberbulling, dal reale al virtuale tra media e new media*, in *Minorigiustizia*, 2012, pp. 94-101.

DEL CORSO STEFANO, *Riflessioni sulla struttura del tentativo nella cultura giuridica italiana*, Giappichelli: Torino, 2019.

DELLA RAGIONE LUCA, *Le misure di prevenzione nello specchio del volto costituzionale del sistema penale*, in *disCrimen*, 2020, pp. 1-44.

DELLA RAGIONE LUCA, MARANDOLA ANTONELLA, ZAMPAGLIONE ANGELO, *Misure di prevenzione interdittive antimafia e procedimento*, Giuffrè: Milano, 2022.

DELLA VALENTINA JACOPO, *L'eterno ritorno alla Corte EDU di prevedibilità e matière pénale tra efficienza e garantismo. Riflessioni a margine di C. EDU, Sez. I, sentt. 17 giugno 2021, Galan e Miniscalco c. Italia*, in *Archivio Penale*, 2022, pp. 1-25.

DI BUCCIO STEFANIA, *Una visione antropomorfica del c.d. codice antimafia nella celebrazione del decimo anno dalla pubblicazione in gazzetta ufficiale*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 2021, pp. 58-75.

DI GIOVANNI JACOPO, SAVIO GUIDO, *Rassegna di giurisprudenza italiana: allontanamento e trattenimento*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, p. 283 ss.

DI LELLO FINUOLI MARINA, *La confisca ante delictum e il principio di proporzione*, Giappichelli: Torino, 2021.

DI MARTINO ALESSANDRA, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè: Milano, 2010.

DI PAOLA FRANCESCO, *La natura ripristinatoria della confisca di prevenzione: l'ultima frode delle etichette? (nota a Corte Costituzionale 24/19)*, in *Diritto di Difesa*, 2020, p. 373 ss.

DI RAIMONDO MARCO, *Lineamenti delle misure di prevenzione*, CEDAM: Padova, 1983.

DI RESTA FABIO, *I nuovi percorsi di tutela del minore nella legge sul cyberbullismo*, CASSANO GIUSEPPE (a cura di), *Stalking, atti persecutori, cyberbullismo e diritto all'oblio*, Ipsoa: Milano, 2017, pp. 177-206.

DINI ALICE ELIF, *Ammonimento del questore e violenza di genere: un anello debole nella catena protettiva?*, in *Sistema Penale*, 2022, pp. 75-98.

DOLSO GIAN PAOLO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo la sentenza n. 24/2019 della Corte Costituzionale: passi avanti e problemi aperti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, pp. 1867-1896.

DOLSO GIAN PAOLO, *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Archivio Penale*, 2017, pp. 1-76.

DOMENICALI CATERINA, *Conferme in tema di decretazione d'urgenza (in attesa del potenziamento di ulteriori parametri di costituzionalità). Considerazioni a margine di Corte cost. n. 94 del 2016*, in *Quaderni Costituzionali*, 2016, pp. 1-8.

DONINI MASSIMO, FOFFANI LUIGI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli: Torino, 2018.
DONINI MASSIMO, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 10-49.

DONINI MASSIMO, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè: Milano, 2004.

DONINI MASSIMO, *Mafia e terrorismo come "parte generale" del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto eccezionale, tra identità costituzionale e riserva di codice*, in *disCrimen*, 2019, pp. 1-31.

DONINI MASSIMO, PAPA MICHELE, *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè: Milano, 2006.

DONINI MASSIMO, *Populismo e ragione pubblica: il post-illuminismo penale tra lex e ius,* Stem Mucchi Editore: Modena, 2019.

DONINI MASSIMO, *Septiem in idem. Dalla materia penale alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, in DONINI MASSIMO, FOFFANI LUIGI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 225-248.

DONINI MASSIMO, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cassazione Penale*, 2008, pp. 3558-3572.

ELIA LEOPOLDO, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964, p. 938 ss.

ELIA LEOPOLDO, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè: Milano, 1962.

EREMITA ANNA ROSA, *Ordini di protezione familiare e processo civile*, Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2019.

EUSEBI LUCIANO, *Qualcosa di meglio della pena retributiva. In margine a C.E. Paliero, il mercato della penalità*, in *Sistema Penale*, 2023, pp. 1-14.

FAMIGLIETTI ADA, *Novità legislative interne*, in *Processo penale e giustizia*, 2024, pp. 9-11.

FATTORE MARCELLO, *Così lontani così vicini: il diritto penale e le misure di prevenzione – Osservazioni su Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 83-104.

FATTORE MARCELLO, *Il sistema delle misure di prevenzione: un'introduzione possibile*, in *Sistema Penale*, 2024, pp. 1-27.

FAVILLI CHIARA, *Art. 2 Protocollo 4*, in BARTOLE SERGIO, DE SENA PASQUALE, ZAGREBELSKY VLADIMIRO (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM: Padova, 2012, pp. 859-865.

FEDELE ANDREA, *La riserva di legge*, in AMATUCCI ANDREA, (diretto da), *Trattato di diritto tributario*, CEDAM: Padova, 1991.

FEDELE ANDREA, *Sub art. 23*, in BRANCA GIUSEPPE, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli: Bologna-Roma, 1978.

FERLA LARA, *Dalla prevenzione al trattamento: autori di maltrattamenti e di violenza domestica e problemi di effettività della tutela penale*, Franco Angeli: Milano, 2022.

FERRAJOLI LUIGI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Editori Laterza: Bari, 2000.

FERRAJOLI LUIGI, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Questione giustizia*, 2019, pp. 79-85.

FERRAJOLI LUIGI, *La costruzione della democrazia: teoria del garantismo costituzionale*, Laterza: Bari / Roma, 2021.

FIANDACA GIOVANNI, *Il 'bene giuridico' come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1982, p. 42 ss.

FIANDACA GIOVANNI, *Il sistema di prevenzione tra esigenze di politica criminale e principi fondamentali. Schema di relazione introduttiva*, in *Parola alla difesa,* 2017, p. 1 ss.

FIANDACA GIOVANNI, *L. 3/8/1988 n., 327. Norme in materia di misure di prevenzioni personali – art. 3*, in *La Legislazione Penale*, 1989.

FIANDACA GIOVANNI, *L'antimafia per tutti nel Parlamento degli incompetenti*, in *Il Mattino*, 30 giugno 2017.

FIANDACA GIOVANNI, *Le misure patrimoniali nelle fonti internazionali e il sistema penale italiano*, in AA.VV., *Misure patrimoniali nel settore penale: effettività e garanzie*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 11-24.

FIANDACA GIOVANNI, MUSCO ENZO, *Diritto penale – Parte generale*, Zanichelli: Bologna, 2014.

FIANDACA GIOVANNI, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, pp. 95-121.

FIANDACA GIOVANNI, VISCONTI COSTANTINO, *Il Codice delle leggi antimafia: risultati, omissioni, prospettive*, in *La Legislazione Penale*, 2012, pp. 181-183.

FIANDACA GIOVANNI, *voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Giappichelli: Torino, 1994.

FILIPPI LEONARDO, CORTESI MARIA FRANCESCA, *Il codice delle misure di prevenzione*, Giappichelli: Torino, 2011.

FILIPPI LEONARDO, *Dinamica del procedimento di prevenzione: profili problematici*, in AA.VV., *La giustizia penale preventiva, Ricordando Giovanni Conso (Atti del Convegno nazionale dell'Associazione degli studiosi del processo penale)*, Giuffrè: Milano, 2016, pp. 235-256.

FILIPPI LEONARDO, *Equo processo: normativa italiana ed europea a confronto*, CEDAM: Padova, 2006.

FILIPPI LEONARDO, *Il procedimento di prevenzione patrimoniale: le misure antimafia tra sicurezza pubblica e garanzie individuali*, CEDAM: Padova, 2002.

FILIPPI LEONARDO, *La confisca di prevenzione: un'anomalia tutta italiana*, in *Diritto penale e processo*, 2005, pp. 269-273.

FINESCHI MATTEO, *Le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [l. 161 del 2017], Parte I, I soggetti destinatari*, in GIARDA ANGELO, GIUNTA FAUSTO, VARRASO GIANLUCA (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, CEDAM: Padova, 2018, pp. 299-313.

FINOCCHIARO STEFANO, *Confisca di prevenzione e civil forfeiture*, Giuffrè: Milano, 2022.

FINOCCHIARO STEFANO, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza de Tommaso della Corte EDU (Corte cost., sent. 24 gennaio 2019 (dep. 27 febbraio 2019), n. 24, Pres. Lattanzi, Red. Viganò; Corte cost., sent. 24 gennaio 2019 (dep. 27 febbraio 2019), n. 25, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, p. 49 ss.

FINOCCHIARO STEFANO, *La confisca e il sequestro di prevenzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 1-31.

FINOCCHIARO STEFANO, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in *Sistema Penale*, 2023.

FINOCCHIARO STEFANO, *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 251-265.

FINOCCHIARO STEFANO, *Le misure di prevenzione italiane sul banco degli imputati a Strasburgo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, p. 881 ss.

FINOCCHIARO STEFANO, *Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)*, in *Sistema Penale*, 2019.

FIORE CARLO, FIORE STEFANO, *Diritto penale – Parte generale*, Utet Giuridica: Torino, 2016.

FIORE STEFANO, *Rave party. Lo stigma sulla controcultura giovanile*, in *Diritto penale e processo*, 2023, pp. 233-242.

FIORENTIN FABIO, DOLSO GIAN PAOLO, GAMBINI FEDERICO *Le misure di prevenzione*, Giappichelli: Torino, 2006.

FIORENTIN FABIO, *Le misure di prevenzione in casi particolari*, in FIORENTIN FABIO (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 253-257.

FIORENTIN FABIO, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in FIORENTIN FABIO (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 360-463.

FIORENTIN FABIO, *Le misure di prevenzione personali: nel codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè: Milano, 2012.

FIORENTIN FABIO, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli: Torino, 2018.

FLAMINI LUIGI MARIA, *Diritto penale dello sport*, La Tribuna: Piacenza, 2020.

FOCARELLI CARLO, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, CEDAM: Padova, 2001.

FONDAROLI DÉSIRÉE, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, Bononia University Press: Bologna, 2007,

FONDAROLI DÉSIRÉE, *Le nuove frontiere della colpa d'autore: l'orso "problematico"*, in *Archivio Penale*, 2014, pp. 657-668.

FORLENZA OBERDAN, *Contro i danni dei teppisti in trasferta il "pressing" delle nuove norme antidisordini*, in *Guida al diritto*, 2001, p. 19 ss.

FORTE CORINNA, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.SPO. Urbano"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 175-205.

FORTE CORINNA, *Il nuovo decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113)*, Giuffrè: Milano, 2019.

FORTE CORINNA, *Le misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Giappichelli: Torino, 2015.

FORZATI FRANCESCO, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo: genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2020.

FORZATI FRANCESCO, *La sicurezza penale fra rassicurazione sociale, conservatio ordinum e criminalizzazione del corpo estraneo*, in *Archivio Penale*, 2018, pp. 1-48.

FOTI GIUSEPPE, *Gli ordini di protezione tra sostanza e processo. La violenza familiare nella riforma Cartabia: il disvelamento della fattispecie*, in *Giustizia Civile*, 2022, pp. 585-627.

FOUCAULT MICHEL, *Gli anormali, Corso Al College De France (1974-1975)*, Feltrinelli: Milano, 2000.

FOUCAULT MICHEL, *Sicurezza, territorio, popolazione*, *Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli: Milano, 2005.

FOUCAULT MICHEL, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, tra. it., Einaudi: Torino, 1976.

FURFARO SANDRO, *Rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Archivio Penale*, 2013, pp. 1-34.

GALLO ETTORE, *voce Misure di Prevenzione*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani: Roma, 1996, vol. XX.

GALLO MARCELLO, *Governo delle leggi*, Giappichelli: Torino, 2021.

GALLUCCIO ALESSANDRA, *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e conseguentemente la violazione del principio "ne bis in idem" in caso di misura disposta per fatti oggetto di condanna penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

GALLUCCIO ALESSANDRA, *voce Chilling effect*, in PIERGALLINI CARLO, MANNOZZI GRAZIA, SOTIS CARLO, PERINI CHIARA, SCOLETTA MARCO, CONSULICH FEDERICO (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Giuffrè: Milano, 2022, p. 1262.

GAMBARDELLA MARCO, *La disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi nel sistema penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, pp. 742-788.

GAMBARDELLA MARCO, *Norme incostituzionali e nuovo sistema degli stupefacenti*, Sapienza Università Editrice: Roma, 2019.

GAMBINI FEDERICO, *Art. 17*, in BIN ROBERTO, BARTOLE SERGIO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, CEDAM: Padova, 2008.

GARAFFA PAOLO, *La nuova normativa contro la violenza negli stadi, qualche piccolo passo in avanti ed un grosso passo indietro*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, pp. 1-26.

GARBARINO FRANCESCA, GIULINI PAOLO, *L'approccio multidisciplinare nel contrasto alla violenza di genere: il trattamento degli autori*, Franco Angeli: Milano, 2022.

GARGANI ALBERTO, *Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, pp. 1488-1513.

GARLAND DAVID, *Pena e società moderna. Uno studio di teoria sociale*, trad. ita, Il Saggiatore: Milano, 1999.

GARLAND DAVID, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press: Oxford, 2001.

GATTA FEDERICA, *Ordine di allontanamento e "Daspo" urbano: la disciplina di Minniti e le modifiche di Salvini*, in *Iusinitinere*, 2018, p. 1 ss.

GATTA GIAN LUIGI, *Non sempre 'depenalizzazione' equivale a 'mitigazione': la Corte Costituzionale sull'irretroattività delle sanzioni amministrative 'punitive' più sfavorevoli di quelle penali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018.

GAVRYSH KHRYSTYNA, *Il principio di proporzionalità e la confisca di prevenzione nella prassi della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cassazione Penale*, 2022, pp. 3720-3735.

GEIGER THEODOR, *Studi preliminari di sociologia del diritto*, trad. it., Mimesis: Milano / Udine, 1996.

GIACCHI FRANCESCO, *Il "Decreto Caivano": le misure di prevenzione per il minorenne "pericoloso"*, in *Federalismi*, 2024, pp. 94-113.

GIANNONE CODIGLIONE GIORGIO, RICCIO GIOVANNI MARIA, *Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari: [artt.342-bis-342-ter]*, Giuffrè: Milano, 2019.

GIOVAGNOLI ROBERTO, *Manuale di diritto penale – parte generale*, Ita Edizioni: Torino, 2021.

GIOVAGNOLI ROBERTO, *Manuale di diritto penale – parte speciale*, Ita Edizioni: Torino, 2021.

GIUNCHEDI FILIPPO, *Rapporti tra fonti europee e dialogo tra corti*, Pisa University Press: Pisa, 2018.

GIUNTA FAUSTO BIAGIO, *Verso una nuova pericolosità sociale*, in PAVARINI MASSIMO, STORTONI LUIGI (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bononia University Press: Bologna, 2013, pp. 79-96.

GIUPPONI TOMMASO F., *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2017, pp. 5-29.

GIUSEPPE MACRINA, *Misure di prevenzione. Profili di diritto sostanziale e processuale*, Pacini Giuridica: Pisa, 2021.

GRABENWARTER CHRISTOPH, *European convention on human rights: commentary*, Beck / Hart: Oxford, 2014.

GRANDI CIRO, *Le conseguenze penalistiche delle condotte di cyberbullismo. Un'analisi de jure condito*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 2017, pp. 40-58.

GRASSO GIOVANNI, *L'anticipazione della tutela penale; i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1986, pp. 689-728.

GRASSO GIOVANNI, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in *Sistema Penale*, 2019, pp. 1-32.

GRASSO GIOVANNI, SICURELLA ROSARIA, MAUGERI ANNA MARIA, *Tra diritti fondamentali e principi generali della materia penale: la crescente influenza della giurisprudenza delle Corti europee sull'ordinamento penale italiano*, Pisa University Press: Pisa, 2020.

GRENCI ETTORE, *Rei di "rave"*, in *Diritto di difesa*, 2022, pp. 1-11.

GRIFONI GIACOMO, *L'uomo maltrattante, Dall'accoglienza all'intervento con l'autore di violenza domestica*, Franco Angeli: Milano, 2016.

GRILLO PAOLO, GRILLO RENATO, *Diritto penale dello sport*, Giuffrè: Milano, 2019.

HARRINGTON J.A., *Soccer Hooliganism; A Preliminary Report*, Butterworth-Heinemann: Bristol, 1968.

HTUN MALA, WELDON LAUREL S., *The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective*, in *American Political Science Review*, 2005, pp. 548-569.

HUYSMANS JEF, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the European Union*, Routledge: London / New York, 2006.

IACHELLI SIMONA, *Il nuovo reato di invasione di terreni o edifici altrui pericolosa per la salute o incolumità pubblica*, in *Cammino Diritto*, 2023, pp. 1-9.

IANNOTTI GENNARO, *Resta in salita la strada della tassatività delle misure di prevenzione: il caso delle prescrizioni atipiche*, in *IUS Penale*, 2022, pp. 1-6.

IEVOLELLA ATTILIO, *Avvocato sorpreso a sedere sulla scalinata di Trinità dei Monti: il TAR ritiene legittimo il mini-Daspo impartito dalla Polizia Urbana*, in *Diritto e Giustizia*, 2024.

INSOLERA GAETANO, *Consenso sociale e diritto penale*, in *disCrimen*, 2019, pp. 1-5.

INSOLERA GAETANO, *Declino e caduta del diritto penale liberale*, Edizioni ETS: Pisa, 2019.

INSOLERA GAETANO, GUERINI TOMMASO, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Giappichelli: Torino, 2022.

INSOLERA GAETANO, GUERINI TOMMASO, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Giappichelli: Torino, 2019.

JAKOBS GÜNTHER, CANCIO MELIÁ MANUEL, *Derecho penal del enemigo*, Thomson: Madrid, 2003.

KRIZSÁN ANDREA, *Domestic Violence: A Public Matter*, in MIEKE VERLOO (ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Central University European Press: Budapest / New York, pp. 141-184.

LA CORTE GIUSEPPE, *La disciplina delle misure di prevenzione, tra passato e presente, al vaglio (nuovamente) della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Penale*, 2019, pp. 1-10.

LA ROCCA NADIA ELVIRA, *Le impugnative avverso i provvedimenti del questore*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 545-557.

LACCHÈ LUIGI, *La paura delle «classi pericolose». Ritorno al futuro?*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, pp. 159-178.

LACCHÈ LUIGI, *Uno sguardo fugace. Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 413-438.

LARIZZA SILVIA, *Il diritto penale dei minori: evoluzione e rischi di involuzione*, CEDAM: Padova, 2005.

LARIZZA SILVIA, *Per un sistema di giustizia penale a misura di minore*, in MANGIONE ANGELO, PULVIRENTI ANTONINO (a cura di), *La giustizia penale minorile: formazione, devianza, diritto e processo*, Giuffrè: Milano, 2020, pp. 127-159.

LASALVIA FRANCESCO PIO, *La prevenzione insostenibile. Scenari post De Tommaso*, in *Archivio Penale*, 2018, pp. 1-35.

LASALVIA FRANCESCO PIO, *La prevenzione ragionevole – Le misure di prevenzione personali tra legalità e proporzionalità*, DIKE Giuridica: Roma, 2022.

LASALVIA FRANCESCO PIO, *La riforma del Codice Antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Archivio Penale*, 2017, pp. 863-890.

LAURICELLA GIUSEPPE, *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, pp. 221-276.

LEO GUGLIELMO, *Automatismi sanzionatori e principi costituzionali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2014, pp. 1-10.

LIAKOPOULOS DIMITRIS, *Equo processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel diritto comunitario*, CEDAM: Padova, 2007.

LINARES GIUSEPPE, MAINENTI DANIELA, *Sicurezza, pericolosità e prevenzione nella società del rischio*, Giuffrè: Milano, 2022.

LO MONTE ELIO, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza negli stadi: un "calcio" ai teppisti e due ai principi dello stato di diritto*, in *Cassazione Penale*, 2005, pp. 1463-1481.

LO MONTE ELIO, *Repetita (non) iuvant: una riflessione (a caldo) sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/2013 conv. in l. n. 119/13, in tema di "femminicidio"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, pp. 1-20.

LOMBARDI FILIPPO, *Coltivazione di stupefacenti per uso personale e dosi ricavabili: un ridimensionamento delle Sezioni unite "Caruso"?*, in *Giurisprudenza Penale*, 2023.

LOMBARDI FILIPPO, *La coltivazione domestica dopo le Sezioni unite "Caruso": l'enigma del "modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile". Riflessioni sparse*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2022, pp. 1-8.

LONATI SIMONE, *Doppio binario e giurisprudenza europea*, in *Rivista delle Societa*, 2023, pp. 138-151.

LONGO MARIO, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della Costituzione*, Giappichelli: Torino, 1968.

LORENZETTI ANNA, *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, in PEZZINI BARBARA, LORENZETTI ANNA (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso, Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Giappichelli: Torino, 2020, pp. 33-63.

LUI EUGENIA, *Indicatori quantitativi e legislazione penale: quando i numeri non contano*, in *Federalismi*, 2025, pp. 79-92.

LUPO ERNESTO, *La legge n. 71 del 2017 sul cyberbullismo: uno sguardo generale*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2019, p. 1005.

LUPO ERNESTO, *Sistema delle fonti, diritto giurisprudenziale e legalità penale*, in *Cassazione Penale*, 2022, pp. 404-425.

MACCHIA ALBERTO, *Tifosi violenti, il divieto di stadio va motivato. Restano i dubbi di legittimità costituzionale*, in *Diritto e giustizia*, 2004, pp. 30-33.

MADIA NICOLA, *Ne bis in idem europeo e giustizia penale – Analisi sui riflessi sostanziali in materia di convergenze normative e cumuli punitivi nel contesto di uno sguardo d'insieme*, CEDAM: Padova, 2020.

MAGI RAFFAELLO, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 490-504.

MAIELLO VINCENZO, *Confisca, CEDU e Diritto dell'Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, pp. 43-56.

MAIELLO VINCENZO, *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Diritto Penale e Processo*, 2017, p. 1039 ss.

MAIELLO VINCENZO, *Il diritto penale che cambia in una conversazione tra Francesco Palazzo e Francesco Viganò*, in *Cassazione Penale*, 2019, pp. 4210-4221.

MAIELLO VINCENZO, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, pp. 292-344.

MAIELLO VINCENZO, *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in MAIELLO VINCENZO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Giappichelli: Torino, 2015, pp. 299-322.

MAIELLO VINCENZO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in MAIELLO VINCENZO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Giappichelli: Torino, 2015, pp. 323-406.

MAIELLO VINCENZO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2015, pp. 1523-1528.

MANES VITTORIO, *Attualità e prospettive del controllo di ragionevolezza in materia penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2007, pp. 739-789.

MANES VITTORIO, *Common law-isation del diritto penale? Trasformazioni del nullum crimen e sfide prossime future*, in *Cassazione Penale*, 2017, pp. 955-976.

MANES VITTORIO, *Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, 2019, pp. 86-100.

MANES VITTORIO, *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Il Mulino: Bologna, 2022.

MANES VITTORIO, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Giappichelli: Torino, 2005.

MANES VITTORIO, *L'ultimo imperativo della politica criminale: nullum crimine sine confiscatione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, pp. 1259-1282.

MANES VITTORIO, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, pp. 2204-2228.

MANES VITTORIO, *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, pp. 29-72.

MANES VITTORIO, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in DONINI MASSIMO, FOFFANI LUIGI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 165-183.

MANES VITTORIO, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 988-1007.

MANES VITTORIO, *Sui vincoli costituzionali dell'interpretazione in materia penale (a margine della recente giurisprudenza della consulta*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2021, pp. 1233-1251.

MANES VITTORIO, ZAGREBELSKY VLADIMIRO (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Giuffrè: Milano, 2008.

MANGIONE ANGELO, *La 'situazione spirituale' della confisca di prevenzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 614-636.

MANGIONE ANGELO, *La misura di prevenzione patrimoniale tra dogmatica e politica criminale*, CEDAM: Padova, 2011.

MANGIONE ANGELO, *Politica del diritto e retorica dell'antimafia: riflessioni sui recenti progetti di riforma delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2003, pp. 1186-1212.

MANNA ADELMO, *I rapporti tra misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Archivio Penale*, 2021, pp. 1-7.

MANNA ADELMO, *I reati di pericolo astratto e presunto e i modelli di diritto penale*, in *Questione giustizia*, 2001, pp. 1-18.

MANNA ADELMO, *Il diritto delle misure di prevenzione*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 3-18.

MANNA ADELMO, *Il diritto penale dell'immigrazione clandestina, tra simbolismo penale e colpa d'autore*, in *Cassazione Penale*, 2011, pp. 446-457.

MANNA ADELMO, *Il lato oscuro del diritto penale*, Pacini Giuridica: Pisa, 2017.

MANNA ADELMO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2020, pp. 1065-1080.

MANNA ADELMO, LASALVIA FRANCESCO PIO, *"Le pene senza delitto": sull'inaccettabile "truffa delle etichette"*, in *Archivio Penale*, 2017, pp. 1-29.

MANNA ADELMO, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa University Press: Pisa, 2019.

MANNA ADELMO, *Misure di prevenzione: aspetti comparatistici e prospettive di riforma*, in *Questione giustizia*, 1995, pp. 311-329.

MANNA ADELMO, *Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, in *Archivio Penale*, 2018, pp. 1-18.

MANTOVANI FERRANDO, *Diritto penale. Parte generale*, CEDAM: Padova, 2011.

MARAFIOTI LUCA, *Sinergie fra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, pp. 1-23.

MARAFIOTI LUCA, *Sinergie tra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in AA.VV., *La giustizia penale preventiva – Ricordando Giovanni Conso*, Giuffrè: Milano, 2016, pp. 257-284.

MARALDI VANESSA, *Continua l'opera di assimilazione del procedimento di prevenzione a quello penale*, in *disCrimen*, 2022, pp. 1-19.

MARANDOLA ANTONELLA, *I profili processuali delle nuove norme in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e stalking*, in *Diritto Penale e Processo*, 2009, pp. 964-972.

MARIANI ELENA, *Le misure di prevenzione personale: rilievi criminologici sulla scorta dell'analisi della prassi nel territorio della provincia di Milano*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria", 2018.

MARIANI ELENA, *Prevenire è meglio che punire: le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi*, Giuffrè: Milano, 2021.

MARINI MARTINA, *Gli effetti "punitivi" delle misure di prevenzione personali*, in *Cassazione Penale*, 2018, p. 692 ss.

MARINUCCI GIORGIO, DOLCINI EMILIO, *Corso di diritto penale*, Giuffrè: Milano, 2001.

MARINUCCI GIORGIO, DOLCINI EMILIO, GATTA GIAN LUIGI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Giuffrè: Milano, 2022.

MARRA GABRIELE, *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Giappichelli: Torino, 2018.

MARTIELLO GIANFRANCO, *Gli interventi del c.d. «Decreto-Caivano» sul diritto penale minorile, tra salvaguardia della società dal minore delinquente e tutela del fanciullo dalla società indifferente*, in *DisCrimen*, 2024, pp. 1-36.

MARTINI ADRIANO, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Giappichelli: Torino, 2017.

MARTINI ADRIANO, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 536-558.

MARTINI ADRIANO, *La tipicità alla prova delle migliori intenzioni: l'incerta nozione di atto sessuale*, in *La Legislazione Penale*, 2022, pp. 1-34.

MARTUFI ADRIANO, *La potestà punitiva nel diritto UE: differenziazione dei modelli di tutela e modulazione delle garanzie penalistiche*, Giappichelli: Torino, 2024.

MASERA LUCA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR*, in *Questione Giustizia*, 2022, pp. 1 ss.

MASERA LUCA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Giappichelli: Torino, 2018.

MASTRANGELO GENNARO, *Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123 e la rinnovata estensione delle misure di prevenzione, anche tipiche, ai minorenni, tra amministrazione e giurisdizione*, in *Cassazione Penale*, 2024, pp. 422-438.

MAUGERI ANNA MARIA, DE ALBUQUERQUE PAULO PINTO, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello (Corte Cost. n. 24/2019)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 98-165.

MAUGERI ANNA MARIA, *I destinatari delle misure di prevenzione tra irrazionali scelte criminogene e il principio di proporzione*, in *L'Indice Penale*, 2017, pp. 37-130.

MAUGERI ANNA MARIA, *La confisca misura di prevenzione ha natura "oggettivamente sanzionatoria" e si applica il principio di irretroattività: una sentenza "storica"?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 352-385.

MAUGERI ANNA MARIA, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Archivio Penale*, 2018, pp. 325-381.

MAUGERI ANNA MARIA, *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte Europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 15-35.

MAZZA GIUSEPPE, *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un'alternativa alle misure cautelari?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2019, pp. 1373-1380.

MAZZACUVA FRANCESCO, *I percorsi di riallineamento costituzionale della confisca "di prevenzione" nella recente riflessione dottrinale*, in *Sistema Penale*, 2023.

MAZZACUVA FRANCESCO, *Il presupposto applicativo delle misure di prevenzione*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 117-118.

MAZZACUVA FRANCESCO, *L'uno-due della Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento su binari costituzionali?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2019, pp. 987-993.

MAZZACUVA FRANCESCO, *La materia penale e il 'doppio binario' della Corte europea: le garanzie al di là delle apparenze*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, pp. 1899-1940.

MAZZACUVA FRANCESCO, *La prevenzione sostenibile*, in *Cassazione Penale*, 2018, pp. 1017-1031.

MAZZACUVA FRANCESCO, *Le pene nascoste – Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Giappichelli: Torino, 2017.

MAZZACUVA FRANCESCO, *Tipologia e natura delle misure applicabili*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 127-137.

MAZZACUVA NICOLA, *L'epoca della straripante "overcriminalization": un possibile (immediato) rimedio*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2023, pp. 1-26.

MENDITTO FRANCESCO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 127-174.

MENDITTO FRANCESCO, *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cassazione Penale*, 2012.

MENDITTO FRANCESCO, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata (l. 17ottobre 2017, n. 161)*, Giuffrè: Milano, 2017.

MENDITTO FRANCESCO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giuffrè: Milano, 2019.

MENDITTO FRANCESCO, *Misure di prevenzione e Corte europea, in attesa della Corte Costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018, p. 1 ss.

MENDITTO FRANCESCO, *Misure di prevenzione, personali e patrimoniali, e compatibilità con la Cedu, con particolare riferimento all'ampliamento dei destinatari delle misure e all'introduzione del principio di applicazione disgiunta*, in *Questione Giustizia*, 2013, pp. 1-46.

MENDITTO FRANCESCO, *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, pp. 1-46.

MENTASTI GIULIA, *L'ennesimo "decreto immigrazione-sicurezza" (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema Penale*, 2020, pp. 1-18.

MEREU ITALO, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in CIACCI MARGHERITA, GUALANDI VITTORIA (a cura di), *La costruzione della devianza sociale*, Il Mulino: Bologna, 1977, pp. 290-307.

MEZZETTI ENRICO, *Gli eccessi del legislatore e l'irrilevanza autoreferenziale della dottrina penalistica*, in *Archivio Penale*, 2019, pp. 1-16.

MINNELLA MARINA, *La reciproca autonomia delle singole misure di prevenzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1974, pp. 480-494.

MIRAGLIA MICHELA, *L'evoluzione del procedimento di prevenzione alla luce delle recenti riforme: l'effettivo varo di un procedimento il "più giusto possibile" o un mero refitting di facciata?*, in *disCrimen*, 2020, pp. 1-26.

MOCCIA SERGIO, *Il volto attuale del sistema penale*, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, pp. 1093-1107.

MOCCIA SERGIO, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2000.

MOCCIA SERGIO, *Le misure di prevenzione: un esempio paradigmatico di truffa delle etichette*, in *Diritto Penale e Processo*, 2021, pp. 1-11.

MOLINARI PASQUALE VINCENZO, *Ancora sulla confisca antimafia: un caso di pretesa giustizia sostanziale contra legem*, in *Cassazione Penale*, 1996, p. 3609 ss.

MOLINARI PASQUALE VINCENZO, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cassazione Penale*, 1995, p. 2751 ss.

MOLINARI PASQUALE VINCENZO, *Minorenni e misure per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cassazione Penale*, 1996, pp. 2852-2858.

MOLINARI PASQUALE VINCENZO, PAPADIA UMBERTO, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza*, Giuffrè: Milano, 2005.

MOLINARI PASQUALE VINCENZO, *voce Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia Diritto,* II, 1998.

MOLINO PIETRO, *In G.U. la conversione del decreto Caivano: le novità*, in *Quotidiano giuridico*, 2023, pp. 1-11.

MONTANARA GIUSEPPE, *voce Atti persecutori*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, 2013, pp. 62-76.

MOSSA VERRE MARCO, *Materia penale e contempt of Court. L'oltraggio alla Corte islandese alla prova dei criteri Engel*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2021, p. 752 ss.

MUSCELLA ALESSIA, *Forme di tutela cautelari e preventive delle vittime di violenza di genere: riflessioni a margine delle novità introdotte dal "Codice rosso"*, in *Archivio Penale*, 2020, pp. 1-24.

MUSCO ENZO, *voce Misure di sicurezza*, in AA.VV., *Enciclopedia Del Diritto Aggiornamento I: Vol.* 1, Giuffrè: Milano, 1997.

NADDEO MARCO, *Principio di offensività e chiavi di lettura*, Giappichelli: Torino, 2022.

NASCOSI ALESSANDRO, *La tutela delle vittime di violenza domestica o di genere nel processo civile*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 2024, pp. 81-100.

NEPPI MODONA GUIDO, *Il lungo cammino del principio di offensività*, in *Studi in onore di Marcello Gallo. Scritti degli allievi*, Giappichelli Giappichelli: Torino, 2004.

NICASTRO GUGLIELMO, *Le misure di prevenzione nel codice antimafia: il nuovo stenta a nascere e il vecchio a morire (d.lgs. 6.9.2011 n. 159: artt. 1-34, 66-81)*, in *La Legislazione Penale*, 2012, pp. 189-222.

NOBILI GIAN GUIDO, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in NOBILI GIAN GUIDO, GIUPPONI TOMMASO F., RICIFARI EMANUELE, GALLO NICOLA (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Franco Angeli: Milano, 2019, pp. 61-84.

NUVOLONE PIETRO, *La prevenzione nella teoria generale del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1956, p. 13 ss.

NUVOLONE PIETRO, *Le misure di prevenzione nel sistema penale italiano*, in *Indice Penale*, 1973, p. 461 ss.

NUVOLONE PIETRO, *Legalità e prevenzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964, p. 197 ss.

NUVOLONE PIETRO, *voce Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia Del Diritto*, Giuffrè: Milano, 1976.

ORLANDI RENZO, *Il sistema di prevenzione tra esigenze di politica criminale e principi fondamentali*, in *Criminalia*, 2015, pp. 557-578.

ORLANDI RENZO, *L'emergenza figlia delle garanzie? Riflessioni intorno alle norme e alle pratiche di contrasto alla mafia e al terrorismo*, in *disCrimen*, 2019, pp. 1-15.

ORLANDI RENZO, *La "fattispecie di pericolosità". Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 2017, pp. 470-484.

ORLANDI RENZO, *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza*, in *Cassazione Penale*, 2019, pp. 958-972.

ORLANDI RENZO, *Una giustizia penale a misura di nemici?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2020, pp. 715-744.

PACE ALESSANDRO, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con "forme semplificate"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, p. 1582.

PADOVANI TULLIO, *Diritto penale del nemico*, Pisa University Press: Pisa, 2014.

PADOVANI TULLIO, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press: Pisa, 2014.

PAGDEN ANTHONY, *Oltre gli stati. Poteri, popoli e ordine globale*, Il Mulino: Bologna, 2023.

PAGLIANI GIORGIO, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel giudizio penale*, in *Giurisprudenza di Merito*, 1998, p. 1103 ss.

PALAZZO FRANCESCO, *Considerazioni minime sulla prevedibilità della decisione giudiziale (tra miti, illusioni, pragmatismi)*, in *Cassazione Penale*, 2022, pp. 941-952.

PALAZZO FRANCESCO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1992, p. 453 ss.

PALAZZO FRANCESCO, *Il limite della political question fra Corte Costituzionale e Corti europee. Che cosa è sostanzialmente penale?*, in *Cassazione Penale*, 2018, pp. 461-468.

PALAZZO FRANCESCO, *Il vólto del sistema penale e le riforme in atto*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2019, pp. 5-13.

PALAZZO FRANCESCO, *La recente legislazione penale*, CEDAM: Padova, 1985.

PALAZZO FRANCESCO, *Paura del crimine, rappresentazione mediatica della criminalità e politica penale (a proposito di un recente volume)*, in *Rivista di Diritto dei Media*, 2018, pp. 14-21.

PALAZZO FRANCESCO, *Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione ante delictum*, in *disCrimen*, 2018, pp. 1-20.

PALAZZO FRANCESCO, *Principio di legalità e giustizia penale*, in *Cassazione Penale*, 2016, p. 2695.

PALAZZO FRANCESCO, VIGANÒ FRANCESCO, *Diritto penale – Una conversazione*, Il Mulino: Bologna, 2018.

PALERMO FABRIS ELISABETTA, *La prevenzione ante delictum e le c.d. misure di rieducazione previste nel r.d.l. n.1404/1934*, in PALERMO FABRIS ELISABETTA, PRESUTTI ADONELLA (a cura di), *Diritto e procedura penale minorile*, Giuffrè: Milano, 2011, pp. 67-109.

PALIERO CARLO ENRICO, *Il mercato della penalità: bisogno e meritevolezza di pena nel rationale della punitività*, Giappichelli: Torino, 2021.

PALIERO CARLO ENRICO, *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1994, p. 1220 ss.

PALIERO CARLO ENRICO, *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed 'effetti penali' dei media)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2006, pp. 467-538.
PALIERO CARLO ENRICO, *Pragmatica e paradigmatica della clausola di extrema ratio. Seconda Sessione. Extrema Ratio: una favola raccontata a veglia?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, pp. 1447-1487.

PALIERO CARLO ENRICO, *Sicurezza dei mercati e mercato delle (in)sicurezze*, in DONINI MASSIMO, PAVARINI MASSIMO (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bononia University Press: Bologna, 2011.

PALIERO CARLO ENRICO, TRAVI ALDO, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè: Milano, 1989.

PANEBIANCO GIUSEPPINA, *Il sistema penale minorile. Imputabilità, pericolosità ed esigenze educative*, Giappichelli: Torino, 2012.

PANEBIANCO GIUSEPPINA, *Sicurezza, criminalità minorile e urgenza a fronte del c.d. decreto "Caivano"*, in *Diritto penale e processo*, 2023, pp. 1554-1568.

PANICALI CAROLA, *Il cyberbullismo: i nuovi srumenti (extrapenali) predisposti dalla legge n. 71/2017 e la tutela penale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2017, pp. 2081-2099.

PANSINI CARLA, *I nuovi confini applicativi dell'amministrazione giudiziaria delle aziende*, in *Diritti lavori mercati*, 2020, pp. 666-682.

PANTANO SOFIA, *Violenza di genere: attualità dei percorsi riabilitativi per l'uomo autore di violenza*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Padova, 2023.

PAOLANTONIO NINO, *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, CEDAM: Padova, 2000.

PASSIONE MICHELE, *A proposito del d.l. 162/2022: rilievi costituzionali e proposte di modifica, con particolare riferimento alla disciplina in materia di 4-bis o.p.*, in *Sistema Penale,* 2022.

PAVARINI MASSIMO, *I nuovi confini della penalità. Introduzione alla sociologia della pena*, Edzioni Martina: Bologna, 1994.

PAVARINI MASSIMO, *Il "socialmente pericoloso" nell'attività di prevenzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1975, pp. 396-454.

PAVARINI MASSIMO, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle Leggi 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione (Atti del Convegno di Alghero – Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale)*, Giuffrè: Milano, 1975, pp. 283-316.

PAVICH GIUSEPPE, BONOMI ANDREA, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, pp. 1-38.

PELISSERO MARCO, *Gli effetti della sentenza De Tommaso sulla disciplina delle misure di prevenzione dopo le recenti posizioni della Corte costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2019, pp. 1148-1158.

PELISSERO MARCO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 439-469.

PELISSERO MARCO, *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza*, in *Ragion pratica*, 2018, pp. 79-98.

PELISSERO MARCO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza*, in *Studium iuris*, 2017, pp. 1100-1108.

PELISSERO MARCO, *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello Stato di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 2011, pp. 239-286.

PELISSERO MARCO, *Immigrazione e diritto penale*, in MOCCIA SERGIO, CAVALIERE ANTONIO (a cura di), *Il modello integrato di scienza penale di fronte alle nuove questioni sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2016, pp. 121-141.

PELISSERO MARCO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Diritto Penale e Procedura*, 2017, pp. 845-850.

PELISSERO MARCO, *Le misure di prevenzione*, in *disCrimen*, 2020, pp. 1-22.

PELISSERO MARCO, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in GROSSO CARLO FEDERICO, PELISSERO MARCO, PETRINI DAVIDE, PISA PAOLO, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Giuffrè: Milano, 2020, pp. 801-45.

PELLIZZONE IRENE, *Prevedibilità convenzionale delle misure di prevenzione: sollecitazioni a partire da un caso russo*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 448-451.

PENNAC DANIEL, *Il paradiso degli orchi*, Feltrinelli: Milano, 2008.

PERRONE DARIA, *Nullum crimen sine iure: il diritto penale giurisprudenziale tra dinamiche interpretative in malam partem e nuove istanze di garanzia*, Giappichelli: Torino, 2019.

PERSIO PORZIA TERESA , *Il contrasto al cyberbullismo nella legge n.71/2017 tra finalità di prevenzione ed esigenze di repressione*, in *La Giustizia Penale*, 2019, pp. 52-64.

PESCE DANIELA, *Rassegna di giurisprudenza sulle misure di prevenzione*, CEDAM: Padova, 1992.

PETRINI DAVIDE, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in VIOLANTE LUCIANO (a cura di), *Storia d'Italia*, *Annali 12, La criminalità*, Einaudi: Torino, 1997, pp. 893-933.

PETRINI DAVIDE, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene: Napoli, 1996.

PETRINI DAVIDE, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, in *Diritto penale e processo*, 2019, pp. 1531-1540.

PETROCELLI BIAGIO, *Il delitto tentato*, CEDAM: Padova, 1955.

PETROCELLI BIAGIO, *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, CEDAM: Padova, 1940.

PICCHI MARTA, *Principio di legalità e misure di prevenzione nella ricostruzione dialogica fra Corte EDU, Corte costituzionale e Corte di cassazione. Gli sforzi "tassativizzanti" della giurisprudenza di legittimità possono sopperire alla cattiva qualità della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, pp. 1-15.

PIFFERI MICHELE, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla falsa libertà di migrare in Italia e negli USA*, in MECCARELLI MASSIMO, PALCHETTI PAOLO, SOTIS CARLO (a cura di), *Ius peregrinandi*, EUM: Macerata, 2012, pp. 253-273.

PIGHI GIORGIO, *Minori e tossicomani: due ipotesi di inapplicabilità della legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1976, pp. 1533-1543.

PIGHI GIORGIO, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Giappichelli: Torino, 2020.

PISANI NICOLA, *Misure di prevenzione e pericolosità "generica", tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, pp. 292-332.

PISTORELLI LUCA, *Nuovo delitto di "atti persecutori" (cd. stalking)*, in CORBETTA STEFANO, GATTA GIAN LUIGI, DELLA BELLA ANGELA (a cura di), *Sistema penale e "sicurezza pubblica": le riforme del 2009*, Ipsoa: Milano, 2009, pp. 171 ss.

PITINO ARIANNA, *L'ammonimento amministrativo in caso di stalking e di violenza domestica. Pro li teorici e giurisprudenziali*, in *Diritto pubblico*, 2017, pp. 399-428.

PITTARO PAOLO, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in FIORENTIN FABIO (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 143-170.

PRATT JOHN, MIAO MICHELLE, *Penal populism: The End of Reason*, in *The Chinese University of Hong Kong Faculty of Law*, 2017, pp. 71-105.

PRATT JOHN, *Penal populism*, London School of Economics: New York, 2007.

PRETE FRANCESCO, *Il sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi nell'abuso d'ufficio e nei reati edilizi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 1-19.

PRITTWITZ CORNELIUS, *Società del rischio e diritto penale*, in STORTONI LUIGI, FOFFANI LUIGI (a cura di), *Critica e giustificazione del diritto penale nel cambio di secolo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 371-410.

PUGIOTTO ANDREA, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Diritto e Società*, 2009, pp. 481-534.

PUGIOTTO ANDREA, *La galera amministrativa degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, pp. 573-604.

PULITANÒ DOMENICO, *Diritto penale*, Giappichelli: Torino, 2017.

PULITANÒ DOMENICO, *L'evoluzione delle politiche penale in Italia negli anni settanta e ottanta*, in DONINI MASSIMO, STORTONI LUIGI (a cura di), *Il diritto penale tra scienza e politica*, Bologna University Press: Bologna, 2015, p. 8 ss.

PULITANÒ DOMENICO, *Lo sfaldamento del sistema penale e l'ottica amico-nemico*, in *Questione Giustizia*, 2006, pp. 1-21.

PULITANÒ DOMENICO, *Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, pp. 637-660.

PULITANÒ DOMENICO, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, pp. 123-146.

PULITANÒ DOMENICO, *Sicurezza e diritti. Quale ruolo per il diritto penale?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2019, pp. 1542-1552.

PULVIRENTI ANTONINO, *Note problematiche su alcuni profili procedimentali del delitto di "atti persecutori*", in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2011, pp. 939-973.

QUATTROCOLO SERENA, *Sui rapporti tra pena, prevenzione del reato e prova nell'era dei modelli computazionali psico-criminologici*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, pp. 257-288.

RACCA ANDREA, *Previsioni di contrasto ai fenomeni di cyber-bullismo nella L.71/2017 (Gazz. Uff. n. 127 del 03/06/2017)*, in *Il Diritto Penale della Globalizzazione*, 2018, pp. 1-4.

RAPINO FABIANA, *La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell'applicazione di misure personali e patrimoniali all'evasore socialmente pericoloso*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 1-9.

RECCHIA NICOLA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale – Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Giappichelli: Torino, 2020.

RECCHIONE SANDRA, *Il decreto sul contrasto alla violenza di genere: prima lettura*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 1-21.

RECCIA ELIANA, *Populismo e diritto penale del nemico nella legislazione del migrante*, in *Sistema Penale*, 2024.

RICCIO ANDREA, *L'evanescente nozione di atto sessuale*, in *disCrimen*, 2022, pp. 1-19.

RICCIOTTI ROMANO, *La giustizia penale minorile*, CEDAM: Padova, 2007.

RIONDATO SILVIO, GUERRINI ROBERTO, MAZZA LEONARDO, *Le misure di prevenzione: profili sostanziali e processuali*, CEDAM: Padova, 2004.

RIONDATO SILVIO, *Le misure di prevenzione e il degrado delle garanzie annunciato da Giuseppe Bettiol*, in RIONDATO SILVIO (a cura di), *Dallo Stato Costituzionale Democratico di Diritto allo Stato di Polizia? Attualità del Problema penale. Nel trentesimo dell'Ultima Lezione di Giuseppe Bettiol*, Padova University Press: Padova, 2012, pp. 117-132.

RISICATO LUCIA, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, Giappichelli: Torino, 2019.

ROCCO ALFREDO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, IV, Provveditorato Generale dello Stato. Tipografia delle Mantellate: Roma, 1929.

RODDI CESARE, *La polizia di sicurezza*, Giuffrè: Milano, 1953.

ROIATI ALESSANDRO, *Obbligo di comparizione presso la questura nel giorno in cui si svolgono manifestazioni sportive e presupposto della eccezionale necessità ed urgenza di cui all'art. 13 Cost., commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 24 dicembre 2002*, in *Rivista Penale*, 2003, pp. 481-482.

ROMANO BARTOLOMEO, *Il nuovo codice antimafia*, in FURFARO SANDRO (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Utet: Torino, 2013, pp. 41-50.

ROMANO SABATO, *La rinuncia alla sanzione penale: contributo ad un'indagine costituzionalmente orientata*, Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2020.

ROMANO VERONICA, *Sicurezza e populismo. I migranti alla frontiera del diritto penale*, Università di Palermo, Tesi di dottorato, 2023.

ROMBOLI ROBERTO, *Il pendolo della Corte, Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella' giurisdizionale'. Atti della Tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa (Pisa 15 dicembre 2016)*, Giappichelli: Torino, 2017.

ROPPO VINCENZO, *Garantismo - I nemici, i falsi amici, le avventure*, Baldini+Castoldi: Milano, 2022.

RUGA RIVA CARLO, CORNELLI ROBERTO, SQUAZZONI ALESSANDRO, RONDINI PAOLO, BISCOTTI BARBARA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore, il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 224-249.

RUGA RIVA CARLO, *Indietro (quasi) tutta. Sulla nuova fattispecie di invasione di terreni o edifici altrui pericolosa per la salute o incolumità pubblica*, in *Sistema Penale*, 2023, pp. 1-10.

RUOTOLO MARCO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in COCCO GIOVANNI (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè: Milano, 2012, pp. 1-49.

SARNO FRANZ ALESSANDRO, *Il nuovo reato di atti persecutori (art. 612-bis)*, Giuffrè: Milano, 2010.

SAVARINO ALICE, VALLINI ANTONIO, NOTARO LAURA, RICCI LAURA, RICCARDI SARA, GARGANI ALBERTO, DOMENICO NOTARO (a cura di), *Tra principi del diritto penale e teoria del reato*, Pisa University Press: Pisa, 2022.

SAVINO MARIO, *La libertà degli altri – La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè: Milano, 2012..

SCARANO LUIGI, *Il tentativo*, Libreria Internaizonale Treves: Napoli, 1952.

SCHMITT CARL, *La tirannia dei valori*, Adelphi: Milano, 2008.

SCHMITT CARL, *Le categorie del 'politico'*, Il Mulino: Bologna, 1986.

SCODITTI ENRICO, *Il giudice comune e la tutela dei diritti fondamentali di fonte sovranazionale*, in *Il Foro Italiano*, 2010, pp. 41-48.

SCOLETTA MARCO MARIA, *L'impatto sostanziale della CEDU sui principi fondamentali della materia penale nell'ordinamento interno: resistenze, desistenze, prospettive*, in GRASSO GIOVANNI, SICURELLA ROSARIA, MAUGERI ANNA MARIA, *Tra diritti fondamentali e principi generali della materia penale: la crescente influenza della giurisprudenza delle Corti europee sull'ordinamento penale italiano*, Pisa University Press: Pisa, 2020, pp. 203-260.

SCOLETTA MARCO MARIA, *La legalità penale nel sistema europeo dei diritti fondamentali*, in PALIERO CARLO ENRICO, VIGANÒ FRANCESCO (a cura di), *Europa e diritto penale*, Giuffrè: Milano, 2013, pp. 195-283.

SCOLETTA MARCO MARIA, *Materia penale e retroattività favorevole: il 'caso' delle sanzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, p. 1401 ss.

SCOLETTA MARCO MARIA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte Costituzionale – Corte cost., sentenza 21 marzo 2019, n. 63, Pres. Lattanzi, Red. Viganò*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 1-6.

SEMINARA SERGIO, *Codice penale, riserva di codice e riforma dei delitti contro la persona*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2020, pp. 423-464.

SEMINARA SERGIO, *Corruzione e anticorruzione*, in *Diritto penale e processo,* 2017, p. 1125 ss.

SGUBBI FILIPPO, *Il diritto penale totale: punire senza legge, senza verità, senza colpa: venti tesi*, Il Mulino: Bologna, 2019.

SICLARI BRUNO, *Le misure di prevenzione: leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, Giuffrè: Milano, 1974.

SIMON JONATHAN, *Il governo della paura: guerra alla criminalità e democrazia in America*, edizione italiana a cura di DE GIORGI ALESSANDRO, Raffaello Cortina Editore: Milano, 2008.

SINISCALCO MARCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Il Mulino: Bologna, 1995.

SIRACUSA LICIA, *Il decreto-legge n. 162/2022 e la riforma del regime ostativo di cui all'art. 4 bis ord. penit.*, in *disCrimen*, 2022, pp. 1-11.

SIRACUSA LICIA, *Sulle tracce della crimmigration in Europa: l'espulsione dello straniero in un confronto fra Spagna, Francia e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2019, pp. 273-325.

SIRACUSANO FRANCESCO, *I destinatari della prevenzione personale per "fatti di mafia"*, in *Archivio Penale*, 2018, pp. 311-352.

SIRACUSANO FRANCESCO, *Il d.lgs. n. 159 del 2011 e il divieto di propaganda*, in *Archivio Penale*, 2012, pp. 1-23.

SPANGHER GIORGIO, MARANDOLA ANTONELLA, *Commentario breve al codice antimafia*, CEDAM: Padova, 2019.

SPANGHER GIORGIO, SANTORIELLO CIRO, *Le misure cautelari*, Giappichelli: Torino, 2009.

SPENA ALESSANDRO, *La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica, Rivista fondata da Giovanni Tarello*, 2017, pp. 495-514.

SQUILLACI ETTORE, *La prevenzione illusoria: uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale "reale"*, Editoriale scientifica: Napoli, 2020.

STANIG EVA, *L'evoluzione storica delle misure di prevenzione*, in FIORENTIN FABIO (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli: Torino, 2018, pp. 3-10.

STELLA VALENTINA, *Beni confiscati, adesso la Cedu "interroga" l'Italia: «E le garanzie?»*, in *IlDubbio*, 2023.

STORTONI LUIGI, PAVARINI MASSIMO, *Pericolosità e giustizia penale*, Bononia University Press: Bologna, 2013.

STORTONI LUIGI, *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione (Atti del Convegno di Alghero – Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale)*, Giuffrè: Milano, 1975, p. 350.

STUMPF JULIET, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, in *American University Law Review*, 2006, pp. 367-419.

TABASCO GIUSEPPE, *Principio di proporzionalità e misure cautelari*, CEDAM: Padova, 2017.

TANDA PAOLO, *Attività amministrativa e sindacato del giudice civile e penale*, Giappichelli: Torino, 2000.

TARALLO ANTONIO, *CEDU e misure di prevenzione: un primo bilancio in vista del controllo sull'esecuzione della sentenza De Tommaso*, in *Archivio Penale*, 2020, pp. 1-25.

TARLI BARBIERI GIOVANNI, *Art. 17*, in RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet: Torino, 2006, pp. 383-403.

TASCA GIACOMO, *Per le Sezioni Unite la coltivazione domestica di cannabis in piccole quantità e per uso personale non è reato*, in *Cammino Diritto*, 2020, pp. 1-20.

TESSITORE GIOVANNI, *Spunti di riflessione sui rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Foro it.*, 1984, pp. 252-260.

TESTA LUIGI, *Le zone rosse nelle città e la sicurezza al primo posto: perché è un gioco pericoloso*, in *Ilfattoquotidiano*, 2025.

TONINI PAOLO, CONTI CARLOTTA, *Manuale di procedura penale*, Giuffrè: Milano, 2023.

TRIPALDI MARIA PIA CARLA, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione,* in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, CEDAM: Padova, 2003.

UBERTIS GIULIO, *Profili di epistemologia giudiziaria*, Giuffrè: Milano, 2015.

UCPI, *Prevenzione, Eccezione, Costituzione*, 2024.

URSI RICCARDO, *La sicurezza pubblica*, Il Mulino: Bologna, 2022.

VALENTINI CRISTIANA, *Motivazione della pronuncia e controlli sul giudizio per le misure di prevenzione*, CEDAM: Padova, 2008.

VANNINI OTTORINO, *Il problema giuridico del tentativo*, Giuffrè: Milano, 1950.

VASSALLI GIULIANO, *La confisca dei beni. Storia recente e profili dommatici*, CEDAM: Padova, 1940.

VASSALLI GIULIANO, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di Biagio Petrocelli*, Giuffrè: Milano, 1972.

VEGLIO MAURIZIO, *La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Edizioni SEB27: Torino, 2020.

VENEZIANI PAOLO, *La punibilità. Le conseguenze giuridiche del reato*, Giuffrè: Milano, 2014.

VENTURI CHIARA, *Sull'applicabilità del divieto di accesso agli stadi in caso di patteggiamento e sospensione condizionale della pena*, in *Foro it.*, 1992, pp. 212-217.

VIDIRI GUIDO, *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine*, in *Giustizia Penale*, 1992, p. 214.

VIGANÒ FRANCESCO, *Art. 2 Prot. 4*, in UBERTIS, GIULIO, VIGANÒ FRANCESCO, (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli: Torino, 2022, pp. 456-465.

VIGANÒ FRANCESCO, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2020, pp. 1775-1819.

VIGANÒ FRANCESCO, *Il giudice penale e l'interpretazione conforme alle norme sopranazionali*, in CORSO PIERMARIA, ZANETTI ELENA (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, CELT Casa Editrice La Tribuna: Piacenza, 2010, pp. 617-679.

VIGANÒ FRANCESCO, *Il nullum crimen conteso: legalità 'costituzionale' vs. legalità 'convenzionale'*, in TORDINI CAGLI SILVIA (a cura di), *Il rapporto problematico tra giurisprudenza e legalità, Atti del convegno su "Giurisprudenza, legalità e diritto penale"*, Bologna University Press: Bologna, 2017.

VIGANÒ FRANCESCO, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in PALIERO CARLO ENRICO, MOCCIA SERGIO, DE FRANCESCO GIOVANNANGELO, INSOLERA GAETANO, PELISSERO MARCO, RAMPIONI ROBERTO, RISICATO LUCIA, (a cura di), *La crisi della legalità. Il "sistema vivente delle fonti penali*", Edizioni Scientifiche Italiane: Napoli, 2016, pp. 42 ss.

VIGANÒ FRANCESCO, *Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta della interna della sentenza de Tommaso*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 296-299.

VIGANÒ FRANCESCO, *L'impatto della CEDU e dei suoi protocolli sul sistema penale italiano*, in UBERTIS, GIULIO, VIGANÒ FRANCESCO, (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli: Torino, 2022, pp. 15-39.

VIGANÒ FRANCESCO, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 296-298.

VIGANÒ FRANCESCO, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2012, pp. 1334-1364.

VIGANÒ FRANCESCO, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, pp. 1334-1364.

VIGANÒ FRANCESCO, *La proporzionalità della pena: profili di diritto penale e costituzionale*, Giappichelli: Torino, 2021.

VIGANÒ FRANCESCO, *Minaccia dei "lupi solitari" e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in KOSTORIS ROBERTO, VIGANÒ FRANCESCO,, (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, Giappichelli: Torino, 2015, p. IX.

VIGANÒ FRANCESCO, *Ne bis in idem e pluralità di sistemi sanzionatori per lo stesso fatto*, in *Rivista delle Società*, 2023, pp. 189-207.

VIGANÒ FRANCESCO, UBERTIS GIULIO, *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli: Torino, 2022**.**

VIOLANTE LUCIANO, *Populismo e plebeismo nelle politiche penali*, in *Criminalia*, 2014, pp. 197-207.

VIRARDI ERSILIANNA, *Le misure di prevenzione atipiche*, in *De Iustitia*, 2023, pp. 1-13.

VISCONTI COSTANTINO, *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, in *Diritto Penale e Processo*, 2018, pp. 145-150.

VISCONTI COSTANTINO, TONA GIOVANBATTISTA, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *La Legislazione Penale*, 2018, pp. 1-37.

VULCANO MARCELLA, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, in *Rivista Di Studi e Ricerche Sulla Criminalità Organizzata*, 2022, pp. 20-57.

WAQUANT LOÏC, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, DeriveApprodi: Roma, 2006.

ZACCHÈ FRANCESCO, *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, Giuffrè: Milano, 2018.

ZACCHÈ FRANCESCO, *Misure cautelari*, in UBERTIS GIULIO (a cura di), *Sistema di procedura penale, II, Persone, strumenti, riti*, Giuffrè: Milano, 2023, pp. 263-324.

ZAFFARONI EUGENIO RAÚL, *El enemigo en el derecho penal*, EDIAR: Buenos Aires, 2006.

ZAGREBELSKY VLADIMIRO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il principio di legalità in materia penale*, in *Ius*, 2009, pp. 69-107.

ZANABONI PAOLA, *La prima normativa italiana di contrasto al cyberbullismo: la Legge 71/2017*, Stem Mucchi Editore: Modena, 2017.

ZANASI FRANCESCA MARIA, *Violenza in famiglia e stalking: dalle indagini difensive agli ordini di protezione*, Giuffrè: Milano, 2006.

ZANOBIO BRUNO, *Analisi storica del termine "prevenzione"*, in GRIECO ANTONIO, BERTAZZI PIER ALBERTO (a cura di), *Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale e ambientale*, Franco Angeli: Milano, 1997.

ZANON NICOLÒ, *Matière pénale e principio di legalità nella giurisprudenza costituzionale*, in PELLIZZONE IRENE (a cura di), *Il principio di legalità penale e diritto costituzionale. Problematiche attuali*, Giuffrè: Milano, 2017, pp. 85-96.

ZUFFADA EDOARDO, *Alle sezioni unite una nuova questione relativa alla configurabilità del reato di cui all'art. 75 cod. antimafia, questa volta in caso di trasgressione del divieto di partecipare a pubbliche riunioni*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 1-6.

ZUFFADA EDOARDO, *I divieti connessi alla misura questorile dell'avviso orale al vaglio della Corte costituzionale: verso una nuova censura del sistema ante delictum?*, in *Sistema Penale*, 2022, pp. 1-16.

ZUFFADA EDOARDO, *La Cassazione scardina in via interpretativa l'automatismo applicativo delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale: verso una nuova questione di legittimità costituzionale? Cass., Sez. VI, sent. 29 maggio (dep. 11 giugno) 2019, n. 25771, Pres. Paoloni, rel. Bassi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, pp. 1-8.

ZUFFADA EDOARDO, *La prevenzione personale ante delictum: alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in *disCrimen*, 2021, pp. 1-37.

Giurisprudenza

CEDU, Grande Camera, 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*.
CEDU, Grande Camera, 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*.
CEDU, Grande Camera, 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*.
CEDU, sez. I, 24 luglio 2003, *Karner c. Austria*.
CEDU, sez. II, 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*.
CEDU, sez. I, 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*.
CEDU, sez. V, 28 giugno 2011, *Ioan Pop c. Romania*.
CEDU, sez. II, 15 maggio 2018, *Sancakli c. Turchia*.
CEDU, Grande Camera, 8 luglio 2019, *Mihalache c. Romania*.
CEDU, sez. I, 22 giugno 2023, *Giuliano Germano c. Italia*.
Corte Cost., sent. n. 2 del 1956.
Corte Cost., sent. n. 27 del 1959.
Corte Cost., sent. n. 45 del 1960.
Corte Cost., sent. n. 126 del 1962.
Corte Cost., sent. n. 23 del 1964.
Corte Cost., sent. n. 68 del 1964.
Corte Cost., sent. n. 32 del 1969.
Corte Cost., sent. n. 76 del 1970.
Corte Cost., sent. n. 69 del 1975.
Corte Cost., sent. n. 64 del 1977.
Corte Cost., sent. n. 177 del 1980.
Corte Cost., ord. n. 384 del 1987.
Corte Cost., sent. n. 193 del 1996.
Corte Cost., sent. n. 114 del 1998.
Corte Cost., sent. n. 136 del 1998.
Corte Cost., sent. n. 105 del 2001.
Corte Cost., ord. n. 146 del 2002.
Corte Cost., sent. n. 512 del 2002.
Corte Cost., sent. n. 309 del 2003.
Corte Cost., sent. n. 321 del 2004.
Corte Cost., sent. n. 282 del 2010.
Corte Cost., sent. n. 291 del 2013.
Corte Cost. sent. n. 94 del 2016.
Corte Cost., sent. n. 24 del 2019.
Corte Cost., sent. n. 25 del 2019.
Corte Cost., sent. n. 211 del 2022.
Corte Cost., sent. n. 2 del 2023.
Corte Cost., sent. n. 3 del 2023.
Corte Cost., sent. n. 162 del 2024.
Cass. Pen., Sez. Un., 3 luglio 1996, n. 18.
Cass. Pen, Sez. Un., 29 novembre 2005, n. 4441.
Cass. Pen, Sez. Un., 25 marzo 2010, n. 13426.
Cass. Pen., Sez. Un., 27 aprile 2017, n. 40076.
Cass. Pen., Sez. Un., 4 gennaio 2018, n. 111.
Cass. Civ., Sez. Un., 15 settembre 2015, n. 18082.

Cass. Civ., Sez. Un., 28 marzo 2019, n. 46595.
Cass. Pen., sez. I, 27 novembre 1973, n. 3245.
Cass. Pen., sez. I, 30 aprile 1997, n. 1071.
Cass. Pen., sez. VI, 5 marzo 1998, n. 332.
Cass. Pen., sez. VI, 16 maggio 2001, n. 29077.
Cass. Pen., sez. I, 8 luglio 2003, n. 28964.
Cass. Pen., sez. I, 7 novembre 2003, n. 42744.
Cass. Pen., sez. I, 30 giugno 2004, n. 36123.
Cass. Pen., sez. I, 14 luglio 2004, n. 35655.
Cass. Pen., sez. I, 15 giugno 2005, n. 27433.
Cass. Pen., sez. III, 9 maggio 2007, n. 33861.
Cass. Pen., sez. I, 8 aprile 2008, n. 16789.
Cass. Pen., sez. III, 16 giugno 2008, n. 24388.
Cass. Pen., sez. I, 24 settembre 2008, n. 40323.
Cass. Pen., sez. I, 2 ottobre 2008, n. 39809.
Cass. Pen, sez. I, 5 novembre 2008, n. 44846.
Cass. Pen., sez. III, 22 dicembre 2008, n. 47451.
Cass. Pen., sez. I, 1 settembre 2009, n. 38514.
Cass. Pen., sez. I, 27 maggio 2010, n. 20265.
Cass. Pen., sez. VI, 15 maggio 2012, n. 45868.
Cass. Pen., sez. VI, 27 novembre 2012, n. 47983.
Cass. Pen., sez. III, 19 novembre 2013, n. 47112.
Cass. Pen., sez. III, 8 gennaio 2014, n. 3713.
Cass. Pen., sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 5164.
Cass. Pen, sez. VI, 29 gennaio 2014, n. 9747.
Cass. Pen., sez. I, 11 febbraio 2014, n. 23641.
Cass. Pen., sez. I. 11 febbraio 2014, n. 23641.
Cass. Pen., sez. III, 4 marzo 2014, n. 11566.
Cass. Pen., sez. V, 16 maggio 2014, n. 32353.
Cass. Pen, sez. III, 9 giugno 2014, n. 23958.
Cass. Pen., sez. VI, 4 novembre 2014, n. 47588.
Cass. Pen., sez. I, 24 marzo 2015 n. 31209.
Cass. Pen., sez. III, 27 gennaio 2016, n. 6440.
Cass. Pen., sez. VI, 29 gennaio 2016, n. 3941.
Cass. Pen., sez. III, 3 febbraio 2016, n. 22266.
Cass. Pen., sez. III, 11 maggio 2016, n. 19806.
Cass. Pen., sez. III, 6 giugno 2016, n. 23305.
Cass. Pen., sez. III, 28 giugno 2016, n. 41501.
Cass. Pen., sez. III, 18 luglio 2016, n. 30408.
Cass. Pen., sez. VI, 1 febbraio 2017, n. 10931.
Cass. Pen., sez. I, 8 febbraio 2017, n. 42795.
Cass. Pen., sez. I, 23 marzo 2017, n. 23346.
Cass. Pen., sez. I, 21 aprile 2017, n. 21350.
Cass. Pen., sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119.
Cass. Pen., sez. VI, 21 settembre 2017, n. 53003.
Cass. Pen., sez. II, 19 gennaio 2018, n. 11846.
Cass. Pen., sez. II, 15 marzo 2018, n. 11846.
Cass. Pen., sez. I., 10 aprile 2018, n. 43826.
Cass. Pen., sez. I, 19 aprile 2018, n. 43826.

Cass. Pen., sez. III, 24 maggio 2018, n. 46981.
Cass. Pen., sez. I, 6 giugno 2018, n. 49731.
Cass. Pen., sez. VI, 27 giugno 2018, n. 40270.
Cass. Pen., sez. I, 11 settembre 2018, n. 314.
Cass. Pen., sez. VI, 3 ottobre 2018, n. 49583.
Cass. Pen., sez. V, 23 novembre 2018, n. 1308.
Cass. Pen., sez. I, ord. 19 dicembre 2018, n. 2124.
Cass. Pen., sez. I, 23 gennaio 2019, n. 8030.
Cass. Pen., sez. I, 20 febbraio 2019, n. 21735.
Cass. Pen., sez. I, 19 marzo 2019, n. 33108.
Cass. Pen., sez. II, 6 giugno 2019, n. 31549.
Cass. Pen., sez. I, 19 luglio 2019, n. 37163.
Cass. Pen., sez. VI, 26 settembre 2019, n. 3494.
Cass. Pen., sez. III, 20 novembre 2019, n. 7224.
Cass. Pen., sez. II, 8 gennaio 2020, n. 6744.
Cass. Pen., sez. I, 10 gennaio 2020, n. 11645.
Cass. Pen, sez. V, 20 gennaio 2020, n. 17350.
Cass. Pen., sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 9006.
Cass., Pen., sez. V, 17 febbraio 2020, n. 6218.
Cass. Pen., sez. I, 20 febbraio 2020, n. 14149.
Cass. Pen., sez. II, 28 febbraio 2020, n. 20954.
Cass. Pen., sez. I, 5 marzo 2020, n. 13975.
Cass. Pen., sez. VI, 27 maggio 2020, n. 17852.
Cass. Pen., sez. III, 23 giugno 2020, n. 19057.
Cass. Pen., sez. I, 24 giugno 2020, n. 23392.
Cass. Pen., sez. II, 17 luglio 2020, n. 23813.
Cass. Pen, sez. I, 18 settembre 2020, n. 31203.
Cass. Pen., sez. V, 14 settembre 2021, n. 135.
Cass. Pen., sez. V, ord. 25 ottobre 2021, n. 46076.
Cass. Pen., sez. II, 31 marzo 2022, n. 18264.
Cass. Pen., sez. III, 11 aprile 2022, n. 13675.
Cass. Pen., sez. I, 9 settembre 2022, n. 43878.
Cass. Pen., sez. I, 17 novembre 2022, n. 418.
Cass. Pen., sez. I, 17 gennaio 2023, n. 15396.
Cass. Pen., sez. III, 14 febbraio 2023, n. 12356.
Cass. Pen., sez. VI, 6 aprile 2023, n. 23926.
Cass. Pen., sez. I, 21 aprile 2023, n. 32575.
Cass. Pen., sez. VI, 9 maggio 2023, n. 25379.
Cass. Pen., sez. I, 11 maggio 2023, n. 35652.
Cass. Pen., sez. I, 5 ottobre 2023, n. 9653.
Cass. Pen., sez. I, 22 febbraio 2024, n. 25439.
Cass. Pen., sez. I, 7 marzo 2024, n. 25927.
Cass. Pen., sez. II, 3 luglio 2024, n. 29379.
Cass. Pen., sez. V, 26 novembre 2024, n. 145.
Cass. Civ., sez. I, 30 agosto 2002, n. 12721.
Cass. Civ., sez. I, 16 giugno 2004, n. 11321.
Cass. Civ., sez. VI-1, 27 luglio 2010, n. 17585.
Cass. Civ., sez. VI-1, 8 settembre 2011, n. 18482.
Cass. Civ., sez. VI-1, 30 luglio 2014, n. 17407.

Cass. Civ., sez. VI-1, 5 luglio 2017, n. 16626.
Cass. Civ., sez. I, 28 novembre 2018, n. 30828.
Cass. Civ., sez. I, 31 luglio 2019, n. 20692.
Cass. Civ., sez. I, 17 giugno 2020, n. 11726.
Cass. Civ., sez. III, 14 luglio 2021, n. 20050.
Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 2005, n. 7581.
Cons. Stato, sez. I, 28 giugno 2011, n. 1206.
Cons. Stato, sez. III, 7 settembre 2015, n. 4127.
Cons. Stato, sez. III, 9 settembre 2016, n. 3841.
Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2019, n. 2916.
Cons. Stato, sez. III, 26 giugno 2019, n. 4404.
Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2019, n. 866.
Cons. Stato, sez. III, 6 novembre 2019, n. 7575.
Cons. Stato, sez. III, 21 aprile 2020, n. 2545.
Cons. Stato, sez. III, 21 luglio 2023, n. 7167.
T.A.R. Milano, sez. III, 25 agosto 2010, n. 4182.
T.A.R. Sicilia, sez. I, 20 dicembre 2011, n. 156.
T.A.R. Veneto, Sez. III, sent. 17 ottobre 2013 n. 1300.
T.A.R. Lazio, sez. I-*ter*, 7 settembre 2015, n. 4127.
T.A.R. Pescara, sez. I, 15 ottobre 2018, n. 295.
T.A.R. Pescara, sez. I, 15 ottobre 2018, n. 295.
T.A.R. Pescara, sez. I, 13 novembre 2018, n. 340.
T.A.R. Napoli, sez. V, 20 dicembre 2018, n. 775.
T.A.R. Napoli, sez. V, 19 marzo 2019, n. 3083.
T.A.R. Veneto, sez. III, 27 marzo 2019, n. 468.
T.A.R. Veneto, sez. III, 27 marzo 2019, n. 468.
T.A.R. Bologna, sez. I, 21 settembre 2019, n. 715.
T.A.R. Napoli, sez. V, 1 aprile 2022, n. 2202.
T.A.R. Genova, sez. I, 22 luglio 2022, n. 826.
T.A.R. Roma, sez. I, 30 gennaio 2023, n. 1682.
T.A.R. Bari, sez. II, 13 luglio 2023, n. 996.
T.A.R. Milano, sez. I, 8 agosto 2023, n. 2019.
T.A.R. Perugia, sez. I, 5 settembre 2023, n. 504.
T.A.R. Milano, sez. I, 13 novembre 2023, n. 2648.
T.A.R. Lazio, sez. II, 16 febbraio 2024, n. 3166.
T.A.R. Parma, sez. I, 26 febbraio 2024, n. 41.
T.A.R. Napoli, sez. V, 14 marzo 2024, n. 1726.
T.A.R. Bari, sez. II, 17 aprile 2024, n. 476.
T.A.R. Veneto, sez. I, 24 giugno 2024, n. 1579.
T.A.R. Catania, sez. IV, 11 luglio 2024, n. 2493.
T.A.R. Napoli, sez. V, 22 luglio 2024, n. 4333.
T.A.R. Toscana, 18 settembre 2024, n. 802.

Sintesi

Il presente lavoro si propone di affrontare il tema delle misure di prevenzione personali come uno dei luoghi più controversi del diritto contemporaneo, segnato dalla tensione tra esigenze di sicurezza collettiva e tutela delle libertà individuali. Partendo dalla constatazione che le misure di prevenzione, pur formalmente distinte dal diritto penale, tendono in concreto a sovrapporsi alla logica punitiva, si evidenziano i delicati problemi di compatibilità con i principi di legalità, determinatezza, proporzionalità e giusto processo.

La ricerca si propone un duplice obiettivo: da un lato, ricostruire criticamente l'evoluzione e le caratteristiche delle principali misure di prevenzione personali, tipiche e atipiche; dall'altro, offrire spunti teorici per elaborare una possibile sistematizzazione dogmatica del settore, muovendo nella direzione di una maggiore coerenza con i principi costituzionali.

Nel dettaglio, il primo capitolo analizza il radicamento storico delle misure di prevenzione nel sistema giuridico italiano, evidenziandone la derivazione dal diritto di polizia e il successivo consolidamento nell'ambito delle politiche securitarie riconducibili all'odierno populismo. In questo senso, viene messo in luce come tali strumenti abbiano progressivamente perso il loro carattere di eccezionalità, trasformandosi in strumenti ordinari di controllo sociale, spesso in risposta a fenomeni criminali di particolare allarme sociale. Viene, inoltre, affrontato il tema del mancato referente costituzionale delle misure di prevenzione, la loro ambigua collocazione tra diritto penale e diritto amministrativo e il tentativo, da parte della Corte costituzionale, di legittimarle attraverso riferimenti generici alla tutela dell'ordine pubblico e alla prevenzione dei reati. Il capitolo, in sostanza, mette in luce la fragilità teorica e le criticità sistemiche di questa impostazione.

Il secondo capitolo sviluppa una ricostruzione analitica delle principali misure di prevenzione personali, articolata in due sezioni distinte: la prima dedicata alle misure tipiche, la seconda a quelle atipiche.

Nella Sezione I vengono analizzate le misure tipiche – avviso orale, rimpatrio con foglio di via obbligatorio, sorveglianza speciale di pubblica sicurezza – ricostruendone la disciplina normativa, i presupposti applicativi e le modalità operative. L'attenzione è

rivolta in particolare alle ambiguità dogmatiche che caratterizzano tali strumenti e ai rischi di compressione delle libertà fondamentali che il loro utilizzo può comportare.

La Sezione II, invece, prende in esame le misure di prevenzione atipiche – tra cui l'espulsione amministrativa dello straniero, il D.A.Spo. Urbano, le misure di prevenzione per il contrasto alla violenza di genere e altre figure di recente introduzione –, mettendo in luce la tendenza crescente verso un'ibridazione tra diritto amministrativo e penale, che aggrava ulteriormente i problemi di sistematicità e di coerenza dogmatica.

In entrambe le sezioni emerge con chiarezza come i principali nodi problematici – relativi alla determinatezza dei presupposti applicativi, alla proporzionalità delle restrizioni imposte e alla limitata sindacabilità giurisdizionale – impongano la necessità di un ripensamento teorico e di una razionalizzazione dell'intero sistema delle misure di prevenzione personali.

Il terzo capitolo rappresenta il nucleo teorico centrale del lavoro. Muovendo dall'interrogativo provocatorio «*se tutto è prevenzione, che cos'è davvero la prevenzione?*», si analizza il concetto stesso di prevenzione, ricercandone i caratteri distintivi rispetto a categorie affini (misure cautelari, misure di sicurezza, pene). In questo senso, l'analisi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale evidenzia l'ambiguità sistemica delle misure di prevenzione e la loro progressiva afflittività, che rischia di avvicinarle surrettiziamente al diritto penale sostanziale senza le corrispondenti garanzie.

Per comprendere il fenomeno della prevenzione personale e tentare una sua sistematizzazione, il terzo capitolo si concentra sull'individuazione di alcuni tratti strutturali essenziali che accomunano le diverse misure analizzate. L'obiettivo non è tanto quello di isolare singoli requisiti normativi, quanto delineare le coordinate concettuali che consentano di definire un nucleo teorico condiviso. Attraverso l'analisi critica della disciplina e della prassi applicativa, la riflessione si sviluppa evidenziando la necessità di ancorare tali strumenti a presupposti oggettivi e a criteri di valutazione attendibili e verificabili.

L'elaborazione si orienta, quindi, verso una possibile teoria generale della prevenzione personale, a partire dal riconoscimento che ogni intervento preventivo presuppone non solo la rilevanza oggettiva di fatti sintomatici, ma anche la considerazione delle caratteristiche soggettive del destinatario, intese come indice di persistenza o intensità del rischio. La riflessione teorica si completa nella proposta di un modello in cui la prevenzione personale, pur mantenendo la propria autonomia rispetto al diritto penale

tradizionale, sia rigorosamente delimitata da principi sostanziali e procedurali: legalità, determinatezza e proporzionalità vengono così posti a fondamento di un possibile equilibrio tra esigenze di sicurezza pubblica e tutela dei diritti fondamentali.

L'analisi condotta nel corso dell'elaborato mette in luce come le misure di prevenzione personali, pur rispondendo a esigenze reali di tutela della sicurezza collettiva, richiedano un profondo ripensamento dogmatico per evitare il rischio di derive securitarie incompatibili con i principi fondamentali dello Stato di diritto. La costruzione di una teoria generale della prevenzione personale, fondata su presupposti chiari, verificabili e limitati, si configura come un passaggio utile per restituire coerenza e legittimità a un settore tradizionalmente esposto a tensioni e ambiguità.

In questa prospettiva, il lavoro si configura come un tentativo di fondare su basi sostanziali una teoria generale della prevenzione personale, capace di fornire un criterio sistematico di interpretazione e applicazione delle misure, nella consapevolezza che la tutela della collettività non può mai tradursi nella negazione dei diritti fondamentali.