

Traffici delittuosi, vivere onestamente e rispetto leggi: l'eccessiva genericità è incostituzionale

23 Aprile 2019

Con le pronunce in commento la Corte costituzionale (27 febbraio 2019, nn. 24 e 25) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale le disposizioni del "Codice antimafia" (d.lgs. n. 159/2011) che, da un lato, consentono l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, del sequestro e della confisca dei beni anche ai soggetti che *"debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dedite a traffici delittuosi"* e, dall'altro lato, configurano reati *ad hoc* nei casi d'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e "rispettare le leggi" contenute nei provvedimenti che comminano la misura della sorveglianza speciale, sia con obbligo o divieto di soggiorno, sia senza.

La censura mossa dalla Corte è la medesima: l'eccessiva vaghezza del precetto, che non consente ai destinatari di valutare *ex ante* la liceità delle proprie condotte, violando, così, il principio di legalità.

1. Premessa

1.1 Le misure di prevenzione nel Codice antimafia

Le censure di incostituzionalità in commento hanno avuto ad oggetto le misure di prevenzione, personali e patrimoniali, previste dal d.lgs. n. 159/2011, cd "Codice antimafia" e, in particolar modo, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (misura personale), il sequestro e la confisca (misure patrimoniali).

Le misure in questione, slegate dal procedimento penale ed applicate secondo i dettami *ad hoc* prescritti dal Codice antimafia, contemplano, come presupposti applicativi:

- La pericolosità sociale della persona;
- L'attualità della pericolosità.
- La riconducibilità della persona ad una delle categorie di pericolosità delineate dal legislatore.

La pericolosità, dunque, rappresenta il requisito fondamentale per l'applicazione delle misure di prevenzione, le quali non necessitano dell'accertamento della responsabilità per un fatto di reato, ma costituiscono, piuttosto, la reazione dell'ordinamento all'accertamento della pericolosità sociale del soggetto. A proposito di tale requisito, il Codice antimafia distingue, oggi, tra due macrocategorie: pericolosità "generica" e pericolosità "qualificata".

La prima (oggetto delle censure di incostituzionalità in commento) trova sede nell'art. 1 del Codice, ed è desunta dall'abitudine ai traffici delittuosi, dalla condotta di vita con i proventi di attività delittuose, nonché dalla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

Diversamente, la categoria dei pericolosi "qualificati" comprende soggetti indiziati di reati ben più gravi, specificamente individuati dall'art. 4 del Codice.

Il tratto differenziale più evidente è rappresentato dalla formulazione – generica ed indefinita – delle categorie di cui all'art. 1 e di quelle indicate nell'art. 4 – laddove i destinatari delle misure sono individuati in base all'indiziazione per reati precisamente descritti. Tra questi ultimi figura, in particolare (oltre all'associazione a delinquere di stampo mafioso, ex art. 416-bis c.p.), l'associazione a delinquere "semplice" (ex art. 416 c.p.), quando finalizzata alla commissione di un ampio novero di reati contro la PA, e tra i quali spiccano, in particolare, le diverse fattispecie di corruzione previste dal codice penale (artt. 318 e ss. c.p., ex art. 4, lett. *i-bis*, Codice antimafia, recentemente introdotta ad opera della l. n. 171/2017).

1.2 Misure di prevenzione e giurisprudenza CEDU

Entrambe le sentenze in commento rappresentano, a ben vedere, il naturale precipitato, sul piano interno, dell'orientamento della Corte EDU espresso nella pronuncia della *Grande Chambre* del 23 febbraio 2017,

de Tommaso c. Italia, atteso che oggetto di quest'ultima risultano essere gli stessi profili critici successivamente sviluppati dagli arresti costituzionali in commento.

Con tale arresto, i Giudici di Strasburgo hanno affrontato il caso di un ricorrente che aveva dedotto, sotto diversi profili, l'illegittimità delle misure preventive personali della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, dell'obbligo di residenza e delle ulteriori prescrizioni che erano state inflitte nei propri confronti dall'autorità giudiziaria italiana per un periodo di due anni, sulla base della riconduzione del soggetto destinatario alla categoria dei soggetti a pericolosità "generica".

In quella occasione la Corte sovranazionale ha sancito la non conformità ai principi convenzionali (ed in particolare all'art. 2 Prot. 4 CEDU, in tema di libertà di circolazione) della disciplina interna regolante per l'appunto le categorie di soggetti a pericolosità generica sottoponibili a misura preventiva (nn. 1 e 2 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 1956, n. 1423), avendo constatato un difetto di determinatezza e precisione delle disposizioni regolatrici, sia in ordine ai criteri per la riconducibilità del singolo alle categorie pericolose sia per quanto concerne il contenuto precettivo delle misure – nel caso di specie erano state irrogate le prescrizioni che stabilivano di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", previste dall'art. 5 della l. n. 1423/1956; norma, quest'ultima, applicata *ratione temporis* ma abrogata dal d.lgs. n. 159/2011, c.d. "Codice antimafia", e che, tuttavia, è stata integralmente replicata nell'art. 1 della normativa da ultimo citata.

2. Le pronunce della Corte costituzionale

Con la sentenza n. 24 – adottata a seguito delle ordinanze di rimessione adottate dai Tribunali di Udine e Padova e dalla Corte d'appello di Napoli – la Corte costituzionale ha inciso su una delle ipotesi di pericolosità "generica", avendo sancito l'incompatibilità con la Carta fondamentale dell'applicazione della sorveglianza speciale – misura di prevenzione personale –, del sequestro e della confisca – misure di prevenzione patrimoniali –, nel caso previsto dall'art. 1, lett. a), del d.lgs. n. 159/2011 (cd "Codice antimafia"), secondo il quale la sorveglianza speciale il sequestro e la confisca possono essere applicate, tra gli altri, anche a coloro che *"debbono ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi"*.

Ciò in quanto, a parere del Giudice delle leggi, l'espressione "traffici delittuosi" sconta un'eccessiva indeterminatezza descrittiva – non sanata neppure dalla giurisprudenza, che risulta, sul punto, discorde – che, in concreto, non permette di individuare quali condotte criminose possano legittimare l'applicazione delle misure di prevenzione – personale e patrimoniale – della sorveglianza speciale, del sequestro e della confisca dei beni.

Questa carenza di precisione nella formulazione normativa si traduce nella violazione del principio di legalità e, ancor più nel particolare, del principio di tassatività (o di determinatezza) nella formulazione norme penali – corollario del primo, in forza del quale ogni misura restrittiva della libertà personale o della proprietà dell'individuo deve non soltanto fondarsi su una norma di legge, ma questa deve predisporre, con sufficiente chiarezza e precisione, anche i presupposti applicativi, in modo tale da garantire (tra gli altri effetti) l'autodeterminazione consapevole dei consociati e quindi di una piena comprensione, da parte di costoro, delle conseguenze derivanti da un'eventuale condotta *contra ius*.

In particolare, i parametri costituzionali considerati sono:

- l'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 2 Prot. add. n. 4 CEDU ("*libertà di circolazione*"), l'art. 25, terzo comma, e l'art. 13 Cost., per quanto riguarda la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza;
- l'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 1 Prot. add. CEDU ("*proprietà privata*") – e l'art. 42 Cost., relativamente al sequestro e alla confisca.

Peraltro, la Corte coglie l'occasione per chiarire espressamente che la sanzione d'incostituzionalità non tocca le norme che consentono di applicare le misure di prevenzione nei casi di "pericolosità qualificata" dei destinatari, di cui all'art. 4 del Codice antimafia (tra i quali, gli indiziati di delitti di mafia, terrorismo, violazioni della disciplina sulle armi, violenza sportiva e, come detto, di associazione a delinquere finalizzata alla

corruzione), in quanto estranee al *thema decidendum* della pronuncia. Infatti, in questi casi non sussiste – al contrario delle ipotesi analizzate dalla Corte – alcun *deficit* di precisione definitoria, grazie al rinvio tassativo alle corrispondenti figure delittuose previste dal codice penale, garantendo la piena comprensione degli esatti confini delle condotte “pericolose”.

Con la sentenza “gemella”, n. 25/2019, invece, la Consulta ha dichiarato la (parziale) illegittimità costituzionale – in relazione all’art. 117 della Costituzione, rispetto all’art. 7 CEDU e all’art. 2 del relativo Protocollo n. 4 – dei reati appositamente introdotti dal Codice antimafia (all’art. 75) di “*Violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale*”. Questi reati consistono nella violazione delle prescrizioni imposte dai provvedimenti giudiziari che comminano tale misura di prevenzione personale, che può essere corredata o meno dall’obbligo o dal divieto di soggiorno, con conseguente mutazione della natura del reato (delitto nel primo caso, contravvenzione nel secondo).

In particolare, la censura della Consulta – che spiega l’incostituzionalità soltanto parziale delle previsioni richiamate – ha avuto ad oggetto soltanto i casi in cui gli obblighi imposti al destinatario della misura siano, anche in tal caso, marcatamente vaghi ed indefiniti, concretandosi nelle prescrizioni del “vivere onestamente” e del “rispettare le leggi”. Tali obblighi traggono origine dall’art. 8, comma 4, del Codice antimafia, il quale si preoccupa di definire un contenuto tipico “minimo” dei provvedimenti di restrizione della libertà personale: “*In ogni caso, (il provvedimento) prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi (...)*”.

Pertanto, la *ratio* è, sostanzialmente, la stessa che muove anche la contemporanea pronuncia sopra descritta, ossia l’eccessiva genericità della prescrizione del provvedimento restrittivo, che non consentirebbe al destinatario di determinarsi circa la liceità del proprio comportamento e, quindi, di comprendere cosa possa, per esso, costituire o meno reato.

Quest’ultima sentenza, peraltro, si pone in coerente continuità con la recente giurisprudenza, non soltanto di origine sovranazionale (la sentenza “De Tommaso” della Corte EDU), ma anche di legittimità (SS.UU. penali, n. 40076/2017, cd sentenza “Paternò”), che, parimenti, aveva rilevato l’indeterminatezza delle prescrizioni di “vivere onestamente e “rispettare le leggi”, in quanto prive di quel contenuto certo e specifico necessario per dare loro un valore precettivo.

3. Conclusioni

Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, nella sentenza n. 24/2019 il Giudice delle leggi ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di due specifiche norme del Codice antimafia:

- 1) l’art. 4, comma 1, lettera c), laddove consente l’applicazione della sorveglianza speciale anche a chi sia abitualmente dedito a “*traffici delittuosi*”;
- 2) l’art. 16, anche in tal caso nella parte in cui stabilisce che il sequestro e la confisca si applichino – anche – ai soggetti parimenti dediti, in via abituale, ai medesimi “*traffici delittuosi*”.

Mentre, con la contestuale pronuncia n. 25/2019, la sanzione d’incostituzionalità ha colpito l’art. 75, comma 2, del Codice antimafia, nella parte in cui prevede – come delitto – la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” e, consequenzialmente, l’art. 75, comma 1, nella parte in cui prevede – come reato contravvenzionale – la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno, anche in tal caso ove consista nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”.

Riferimenti esterni:

- Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 24;
- Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 25;
- Corte Europea dei diritti dell’Uomo, *Grande Chambre*, 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia;

· Corte di Cassazione, Sezioni Unite penali, sent. 27 aprile 2017, n. 40076.