



Ordine degli Avvocati di Perugia
Scuola Forense “Gerardo Gatti”

Le misure di prevenzione: un inquadramento storico

(Introduzione al convegno “*Misure di prevenzione anche alla luce delle indicazioni delle Corti Sovranazionali*”)

Perugia, Sala Trumpet, 28 febbraio 2019

Avv. Francesco Gatti

1. BREVE PREMESSA

Cosa sono le misure di prevenzione?

Sono **strumenti** applicabili *ante delictum, praeter delictum*, o anche *post delictum*, che **incidono in maniera significativa sulla libertà personale**, ed in genere su molteplici **diritti** di rango costituzionale.

Le misure di prevenzione hanno dato luogo, e tutt'ora danno luogo, a un grande dibattito sulla loro **natura giuridica**, e conseguente verifica di conformità alle varie disposizioni della carta fondamentale che tutelano i diritti dei consociati, sotto i profili, in particolare, di **legalità**, di **materialità**, e di **presunzione di non colpevolezza**.

Sono state definite “*pene del sospetto*”, perché:

- 1) si tratta di **provvedimenti** in genere piuttosto **afflittivi** **che non sono ancorati alla prova rigorosa** della responsabilità;
- 2) presuppongono un **requisito molto evanescente**, quello della “*pericolosità*”.

2. IL SENSO DEL PRESENTE STUDIO

Perché occuparci delle misure di sicurezza ora?

Perché negli ultimi questi anno hanno acquistato, come riferiranno gli autorevoli relatori, **nuovo vigore**, e particolare incisività, vuoi perché possono essere applicate per asserite violazioni di reati che in astratto non destano particolare pericolo sociale (esempio *stalking*), sia per le numerose pronunce in tema di misure di prevenzione patrimoniale

3. ORIGINE STORICA

Le **origini delle misure risalgono al XVI secolo**, anche se, nella nostra analisi, effettueremo un *excursus* storico che partirà dalle prime leggi post unitarie, fino al 1956, anno in cui fu emanata la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che le disciplinò in maniera organica, dopo che la Corte Costituzionale, con due sentenze (2/56 e 11/56, tra le primissime decisioni della Consulta), aveva sostanzialmente smantellato la struttura delle misure come disciplinata dal TULPS del 1931.

4. LA LEGGE “PICA” DEL 1863

Nell'Italia postunitaria l'origine delle misure di prevenzione viene fatto comunemente risalire alla Legge Pica (Legge 1409 del 15 agosto 1863), emanata per combattere il **fenomeno del brigantaggio** nelle province del meridione (coincidenti dalla parte meridionale del Lazio, ad occidente, tutto l'Abruzzo ad oriente, fino alla Capitanata -provincia di Foggia-, e giù fino alla Campania e parte nord della Calabria; sarebbero nel tempo poi state estese fino alla Sicilia).

Si trattava di una **legge speciale**, emanata in deroga ad alcune norme dello Statuto Albertino (che come noto non aveva il requisito della legge costituzionale), che, per reprimere il brigantaggio istituiva la competenza dei Tribunali militari per chi si fosse reso colpevole del corrispondente reato sarebbe stato punito con la fucilazione (art. 1).

Per quanto ci interessa, l'art. 5 prevedeva che il Governo (e quindi l'autorità amministrativa) avrebbe potuto assegnare un **domicilio coatto** per un periodo **non superiore di un**

anno agli **oziosi**, ai **vagabondi** ed alle persone sospette e il successivo **articolo 6 puniva severamente** coloro che avessero contravvenuto alle disposizioni di domicilio coatto.

Il Regolamento 1424 del 25 agosto 1863 **specificava nei dettagli lo svolgimento del domicilio coatto**, che prevedeva la traduzione (art. 4) e (art. 14) **la diffida della sorveglianza alla quale era sottoposto**.

Molti erano i divieti, tra cui segnalò quello di esercitare il mestiere di barcaiolo, né possedere barche, e quello di vagare un'ora dopo il tramonto.

Come abbiamo visto, le misure di prevenzione nascono per ragioni di emergenza sociale (c'era il brigantaggio da debellare), ed in quanto applicate dall'Autorità amministrativa a ragione sono state definite "misure di polizia".

Proprio questa caratteristica, e la sussidiarietà agli ambiti penalistici ha consentito, e giustificato, nel corso dei tempi, il ricorso al **sospetto** per l'emanazione dei provvedimenti, e la **sommarietà dell'accertamento** che ne è posto alla base.

Nello stato unitario, agli albori dello stato liberale, fu quindi giocoforza “confinare” le norme sulle misure di prevenzione alla legislazione speciale (leggi di pubblica sicurezza), e svuotare per quanto possibile il codice penale da istituti che avessero come base il sospetto e gli accertamenti sommari.

E' pur vero che il Codice penale Sardo del 1865 prevedeva i reati di oziosità e di vagabondaggio, ma questi reati scomparirono dal **Codice “Zanardelli” del 1889**, concepito, e costruito, come un **codice penale moderno e “puro”**.

5. LEGGE DI PUBBLICA SICUREZZA DEL 1865

La prima legge che disciplinò in maniera organica le misure di prevenzione fu Legge di Pubblica Sicurezza del 20 marzo 1865, modificata con legge del 6 luglio 1871 che prevedeva:

- **Il rimpatrio con foglio di via obbligatorio** o per mezzo della forza pubblica, che si applicava a coloro che non erano in grado di dare le proprie generalità o contezza di sé;

- **L'ammonizione**, che costituisce il nerbo delle misure di prevenzione, che il pretore emanava nei confronti di tre categorie di soggetti (il pretore all'epoca era sottoposto all'autorità di pubblica sicurezza):

1. Oziosi e vagabondi;
2. Sospetti per furti ed altri reati;
3. Diffamati, che non solo sono coloro che sono stati condannati, ma anche quelli che sono additati dalla pubblica voce come abitualmente autori di determinati delitti;

- **Domicilio coatto**, secondo le prescrizioni già viste con la "Legge Pica".

6. LA NUOVA LEGGE DI PUBBLICA SICUREZZA DEL 1889

Nel 1889, con la nuova Legge di Pubblica Sicurezza del 30 giugno 1889 la disciplina ebbe nuova organizzazione, con delle apparenti maggiori garanzie.

Essa prevede:

- **Il rimpatrio con foglio di via obbligatorio** o traduzione della forza pubblica, che è applicato non solo a chi non è in grado di dare contezza di sé, ma anche alle persone sospette, sempre applicato all'Autorità di Pubblica Sicurezza;

- **L'ammonizione**, che il Presidente del Tribunale applicava dopo un procedimento sommario, agli oziosi e vagabondi, che siano abituali e validi al lavoro, e ai diffamati, che sono **coloro che sono stati colpiti da sentenza di condanna o sono stati prosciolti per insufficienza di prove**.

All'ammonizione seguono una serie di prescrizioni molto rigide

- **Il domicilio coatto**, che non è più applicato agli oziosi e ai vagabondi, ma a coloro che sono stati ammoniti o condannati alla vigilanza speciale **per un periodo che va**

da 1 a 5 anni. Il domicilio coatto è applicato da una speciale Commissione provinciale in cui la componente amministrativa e di polizia ha la maggioranza.

E' previsto appello, ad altra Commissione speciale, sempre con le stesse caratteristiche.

7. LA RIFORMA DEL 1894

Con la legge 19 luglio 1894, n. 316, emanata in periodo di rivolte e scontri sociali, il domicilio coatto si applica non più (solo) ai diffamati, **ma anche a coloro che abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali.**

8. LE LEGGI FASCISTE – IL TESTO UNICO DEL 1926

Il Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza fu approvato con R.D. 6.11.1926 n. 848 emanato in forza della Legge delega 31.12.1925 n. 2318 che autorizzava il governo a modificare le disposizioni delle leggi di pubblica sicurezza ed a coordinarle con quelle contenute nel codice penale e nel codice di procedura penale e prevede le seguenti misure:

- Il **rimpatrio**, che continua ad essere applicato alle persone **sospette** che fuori del Comune di residenza **non possono o non vogliono dare contezza di sé e che viene esteso anche a qualsiasi soggetto ritenuto pericoloso** per l'ordine e la sicurezza pubblica e per la pubblica moralità.

La competenza per l'emanazione del rimpatrio rimane in capo alla **locale autorità di pubblica sicurezza**. L'estensione dei presupposti del rimpatrio comporta, altresì, l'allargamento del fermo di polizia in quanto le persone da rimpatriare prima sono fermate e **condotte avanti all'autorità di pubblica sicurezza che le può trattenere avanti a sé senza limiti di tempo**.

- **L'ammonizione** che si applica non soltanto a coloro che erano già stati individuati dalla Legge del 1889, ma anche ai soggetti, sfruttatori abituali di donne, spacciatori abituali di sostanze stupefacenti e **le persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente e pericolose per l'ordine nazionale dello Stato.**

L'ammonizione, inoltre, si applica anche ai **diffamati** che sono, non solo le persone designate dalla voce pubblica come abitualmente colpevoli di alcuni reati particolarmente gravi, ma **anche coloro che processati siano stati assolti per insufficienza di prove.**

La **competenza**, per l'applicazione dell'ammonizione, che abbiamo visto prima essere stata affidata al Pretore e poi al Presidente del Tribunale, **torna invece ad una Commissione Provinciale** composta, in maggioranza, da appartenenti ad uffici di pubblica sicurezza. Diminuiscono le garanzie del procedimento, specie per quanto riguarda il diritto di difesa: **l'interrogatorio dell'incolpato è facoltativo e l'assistenza del difensore non è prevista.** Infine, il ricorso contro il provvedimento di ammonizione è deciso dalla

stessa commissione di I grado che nel pronunciare l'ammonizione può imporre tutte le prescrizioni che ravvisi “*necessarie in relazione alla particolare condizione dell'ammonito ed alle particolari esigenze di difesa sociale e statale*”.

- **Il confino di polizia** che si applica a coloro che siano pericolosi per la sicurezza pubblica anche perché abbiano solo manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali.

La durata del confino è da uno a cinque anni.

La competenza per la emanazione del provvedimento di confino è sempre della stessa Commissione. Mentre l'appello è deciso da una Commissione Nazionale che riproduce, a livello centrale, la stessa composizione della Commissione Provinciale.

Il dato di maggior rilievo della nuova disciplina, che verrà in gran parte ripreso dal successivo Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza del 1931 (R.D. 18.06.1931, n. 773) è **lo sganciamento del confino per motivi politici dall'ordinario sistema di prevenzione sino a farne uno strumento parallelo al processo penale**, colpendo fatti che per la loro

indeterminatezza non potrebbero essere oggetto dell'intervento penale sottoposto allora come adesso ai principi di legalità e di tipicità.

9. IL PROBLEMA COSTITUZIONALE DELLE MISURE DI PREVENZIONE.

Con la caduta del fascismo il sistema delle misure di prevenzione rimase sostanzialmente intatto, venendo ritoccato solo in parte dal D. Lgs. Lgt. 10 dicembre 1944, n. 419 che mirava ad estenderne l'applicazione ai neofascisti.

A partire dal 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione e soprattutto dei principi della libertà personale (art. 13) e diritti di circolazione e soggiorno (art. 16) si addensarono **profondi dubbi di legittimità costituzionale** del sistema di prevenzione e di **compatibilità politica con il nuovo ordinamento democratico**.

In primo luogo sulle misure di prevenzione pesava la matrice fascista delle medesime e l'utilizzazione contro gli oppositori politici; in secondo luogo venivano avanzate corpose riserve all'attribuzione della competenza in tema di misure di prevenzione ad organismi amministrativi o co-

munque facenti capo al potere esecutivo, tanto che vi furono anche delle **iniziative parlamentari per l'abrogazione o la revisione del TULPS.**

La successiva giurisprudenza della Suprema Corte, però, specificò che la Costituzione non aveva inteso eliminare qualsiasi forma di limitazione della libertà personale ai fini di prevenzione, ma aveva voluto semplicemente trasferire la funzione preventiva del potere di polizia all'autorità giudiziaria.

10. LA SVOLTA DEL 1956

Quando nel 1956, dopo 8 anni di attesa, entrò in funzione la Corte Costituzionale, due delle prime sentenze colpirono il sistema di prevenzione.

In particolare la Corte Costituzionale con la sentenza n. 2 del 23 giugno 1956 dichiarò incostituzionale l'art. 157 del TULPS nella parte relativa al rimpatrio obbligatorio o per traduzione di persone sospette, invitando il parlamento a rimediare alle incompletezze legislative.

La sentenza n. 11 del 3 luglio 1956 dichiarò, invece, incostituzionali una serie di norme (dal 164 al 176 del TULPS) e in buona sostanza tutte quelle riguardanti l'ammonizione che, a detta della Corte Costituzionale, *“si risolve in una sorta di degradazione giuridica in cui taluni individui, appartenenti alle categorie di persone che la legge presume socialmente pericolose, magari designate come tali dalla pubblica voce, vengono a trovarsi per effetto di una pronuncia della pubblica autorità”*, per **stri-**
dente contrasto con l'art. 13 della Costituzione in quanto i provvedimenti restrittivi della libertà personale sono, invece, garantiti dalla riserva di giurisdizione.

La strada per la riforma avvenuta con Legge n. 1423 del
27.12.1956 era ormai aperta.