

## **Prevedibilità convenzionale delle misure di prevenzione: sollecitazioni a partire da un caso russo**

di Irene Pellizzone

Una recente pronuncia emessa dalla Corte Edu nei confronti della Russia (*Timofeyev e Postupkin c. Russia*, 19 gennaio 2021) fornisce l'occasione per tornare sul seguito costituzionale della sentenza *De Tommaso* a quattro anni di distanza dalla sua adozione. Come in quest'ultimo caso, infatti, il giudizio si incentra sulla prevedibilità e chiarezza delle misure di prevenzione e, a quanto consta, si tratta della prima occasione in cui la Corte Edu torna *funditus* su questo aspetto (v. anche, sebbene il tema sia meno sviluppato, la sentenza *Mursaliyev e altri v. Azerbaijan*, 3 maggio 2019).

Più in particolare, la pronuncia può essere rilevante ai fini degli assestamenti interni conseguenti alla vicenda *De Tommaso*, perché la violazione dell'art. 2, Prot. 4, Cedu (libertà di circolazione) è esclusa in quanto la descrizione *legislativa* dettagliata delle categorie di soggetti destinatari della misura di prevenzione è chiara e si basa su criteri oggettivi (§129). La conferma dell'impianto della sentenza *De Tommaso* e la valorizzazione del dato testuale della legge è interessante, tenuto conto dei nodi lasciati irrisolti dalla giurisprudenza costituzionale con la sent. n. 24/2019, che ha in parte accolto la questione di costituzionalità sollevata in esito all'arresto di Strasburgo, ma in altra parte, mediante una decisione di rigetto con interpretazione, posto un obbligo di *interpretazione tassativizzante* come argine ai dubbi dei giudici remittenti in ordine alla eccessiva vaghezza della normativa nazionale. La sentenza appena citata, unitamente all'altra decisione di accoglimento, la n. 25/2019, supera l'orientamento della sent. n. 282/2010, ritenuto inidoneo ai fini dell'assicurazione della prevedibilità della misura di prevenzione dalla Corte Edu (v. in tema G. Dolso, *La Corte costituzionale fa i conti con la giurisprudenza Edu in materia di misure di prevenzione*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 691-694, per considerazioni anche critiche). L'efficacia *erga omnes* delle due pronunce costituzionali, per la parte di accoglimento, gioca certamente a favore della logica della accessibilità, precisione e dunque prevedibilità del sistema convenzionale di tutela, eliminando una volta per tutte le parti vaghe o imprecise dal testo legislativo (v. in questo senso ad es. le argomentazioni poste dalla stessa Corte costituzionale, a favore del suo giudizio accentrato, nella sent. n. 269/2017).

È bene infatti ricordare che, al centro della violazione dell'art. 2, prot. 4, Cedu, vi era proprio una carenza, sotto diversi profili, di precisione e chiarezza delle misure di prevenzione a pericolosità generica, indeterminate sia rispetto ai tipi di comportamento idonei (*types of behaviours*, § 117) a costituire un pericolo per la società, sia rispetto alla durata e ai confini spaziali della misura di prevenzione da adottare. Non solo. La Corte Edu, sottolineando che l'individuazione dei requisiti per applicare la misura fosse collegata ad un'«analisi prospettica» da parte del singolo giudice, aveva rimarcato come né il testo legislativo, né la Corte costituzionale avessero chiarito i precetti indeterminati della legislazione italiana (ancora §117). Pur consapevoli della contiguità che nel sistema di tutela convenzionale connotano il formante legislativo e quello giurisprudenziale (v. su tutti il caso *Contrada c. Italia*, 14 aprile 2015), occorre dare atto dell'estrema conseguenza di questa impostazione: benché in assenza di una riserva di legge, in termini di prevedibilità ed accessibilità, nonché di precisione, la legge e giurisprudenza costituzionale di accoglimento assicurano *standard* superiori del circuito giurisprudenziale, anche del giudice della nomofilachia, veicolante

un'interpretazione restrittiva. Esso infatti non è in grado di offrire le garanzie di un «atto generale e astratto idoneo a orientare l'attività dell'interprete» (C. Sotis, *Ragionevoli prevedibilità e giurisprudenza della Corte Edu*, in *Questione giustizia*, 4/2018). In effetti, in termini di prevedibilità ed accessibilità Questo esito pare coerente, tenuto conto che la opinione di maggioranza della sentenza *De Tommaso* aveva fondato la dichiarazione di violazione nell'eccessiva ampiezza dell'area discrezionale che il vago testo normativo lasciava ai giudici (cfr. anche il §123). A prescindere dalla veridicità della suggestione appena proposta e nonostante la iniziale ritrosia di alcuni giudici, che avevano provato a cercare delle vie di fuga, lo sbocco del giudizio di costituzionalità era comunque stato fortemente auspicato, ritenendosi soluzioni interpretative ad opera della giurisprudenza comune non sufficienti da un punto di vista strettamente costituzionale ma anche ai fini del rispetto della Cedu (v. volendo I. Pellizzone, *Assenza di una base legale sufficientemente specifica: l'impatto di sistema della sentenza De Tommaso*, in questa *Rivista*, 2017, pp. 662-664).

Veniamo ora alla parte del giudicato della sent. n. 24/2019 di rigetto con interpretazione. Si consideri che la Corte costituzionale, una volta riaffermata la consolidata collocazione delle misure di prevenzione nell'alveo dell'art. 13 Cost., opera il suo scrutinio in base all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alle rilevanti norme Cedu e dichiara assorbito l'art. 25 Cost., non volendosi evidentemente compromettere sotto questo profilo. Trattasi di una scelta di non poco rilievo ai fini delle problematiche convenzionali di prevedibilità. Per quanto concerne la necessità di una base legale prevedibile, infatti, la Corte apre alle integrazioni giurisprudenziali, accontentandosi di un minor rigore, ed afferma che, al di fuori della materia penale, «l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto [può] essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme».

È proprio per questo che il caso russo, laddove enfatizza la precisione della legge, è meritevole di interesse: esso pone infatti alla ribalta, confermando la sensibilità per la chiarezza del testo legislativo, della sentenza *De Tommaso*, la questione della sostenibilità convenzionale della *interpretazione tassativizzante* promossa dalla sent. n. 24 del 2019: ci si potrebbe dunque chiedere se, ai fini del rispetto dell'art. 2, Prot. 4, Cedu, il corposo sforzo posto in essere da parte della giurisprudenza nazionale sia soddisfacente (v. in tema F. Basile, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità sociale nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Diritto penale contemporaneo*, 20 luglio 2018; A. M. Maugeri-P. Pinto de Albuquerque, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello: tra istanze di tassatività e ragionevolezza, se ne afferma la natura ripristinatoria*, in *Sistema penale*, 29 novembre 2019). In questa sede, ci si limita a porre il seguente interrogativo: fino a che punto gli *standard* convenzionali imposti a tutela della libertà di circolazione, limitata dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, tollerano un completamento in via pretoria della base legale indeterminata?

La sentenza nei confronti della Russia costituisce l'occasione per valorizzare il dato legislativo, del cui grado di dettaglio si accerta l'esistenza e la conformità convenzionale con riguardo, in particolare, all'indicazione delle categorie dei destinatari delle misure di prevenzione. Non è possibile trarre conclusioni affrettate, tenuto conto tra l'altro del riconoscimento da parte della Corte Edu del formante giurisprudenziale quale strumento di assicurazione della prevedibilità (v. ancora C. Sotis, *op. cit.*) e che sinora la necessità di un testo scritto generale e astratto in materia di misure di prevenzione non pare oggetto di un orientamento consolidato della stessa Corte.

Con riferimento al nostro ordinamento, ma senza volersi addentrare nel ginepraio delle misure di prevenzione, ci si limiti però a notare che, nella sentenza *Paternò* (sent. 27 aprile 2017, n. 40076), le

Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno adottato una *interpretatio abrogans* – o se si vuole operato una disapplicazione – della norma penale allora vigente per le violazioni delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» e che tale operazione ermeneutica è stata ritenuta meritevole di apprezzamento da parte della dottrina (F. Menditto, *Lo Statuto convenzionale e costituzionale delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali. Gli effetti della sentenza della Corte costituzionale 27 febbraio 2019, n. 24*, in *Giurisprudenza penale*, 2019). Sulla stessa scia si sono assestate la sentenza del 30 novembre 2017, n. 111, sull'attualità della pericolosità degli indiziati di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso, e, sebbene con qualche profonda distinzione, la sentenza del 28 marzo 2019, n. 46595, in tema di divieto di partecipazioni a riunioni pubbliche. In particolare, quest'ultima pronuncia afferma chiaramente che interpretazioni volte nella sostanza a disapplicare la norma interna nella parte indeterminata (come nel caso *Paternò*, sopra citato) non possono essere accolte, in ragione dell'obbligo di sollevare questione di legittimità costituzionale. La pronuncia non sente il bisogno poi di rimettere alcuna questione al giudice delle leggi, operando una articolata interpretazione; ma, al di là del merito, questo ultimo orientamento pare interessante su un piano formale. Il riconoscimento dell'obbligo di sollevare questione di legittimità costituzionale è infatti in linea con il maggior rigore usato dalla Corte Edu, la quale non ha nascosto la sua preferenza per il dato testuale della legge (quale atto scritto generale ed astratto), più che per la desumibilità delle previsioni legislative da un coacervo giurisprudenziale completato da principi di diritto espressi dall'organo della nomofilachia, ma anche da stratificati orientamenti privi di tale caratteristica.

Si profila in conclusione qualche dubbio sulla effettiva possibilità, in futuro, di conciliare la posizione abbracciata dalla Corte Edu e la posizione di minor rigore diversamente accolta dalla Corte costituzionale: occorrerà dunque prestare attenzione all'intervento della Corte Edu, la quale, consapevole della problematicità nel suo complesso di misure basate su un giudizio prognostico, potrebbe infatti confermare la valorizzazione, maggiormente garantistica rispetto a quella offerta dal giudice costituzionale italiano, dell'importanza del piano formale per valutare la prevedibilità della fonte.

Irene Pellizzone è Professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano