

## LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALE NELLA PRASSI MILANESE

di Elena Mariani

***Abstract.** Nell'attuale contesto della prevenzione ante delictum – caratterizzato dall'incertezza sulla legittimità e sull'efficacia delle misure di prevenzione personale, dall'inerzia del legislatore nell'emanare una disciplina organica e moderna, e dal conseguente divario che si è venuto a creare, negli ultimi tempi, tra previsioni normative e rielaborazione giurisprudenziale – può risultare utile esaminare empiricamente la concreta prassi applicativa di tali misure. Ciò può consentire, infatti, di gettare uno sguardo sul “diritto vivente” in tema di prevenzione personale e, quindi, di verificare quali aspetti del sistema della prevenzione possano essere considerati validi e vitali, e quali, invece, necessitino al più presto di una ridefinizione da parte del legislatore o, in caso di sua perdurante inerzia, da parte della Corte costituzionale. A tale scopo, in questo lavoro verranno presentati i risultati emersi da una ricerca criminologica, di tipo quantitativo e qualitativo, effettuata in relazione all'impiego delle misure di prevenzione personale sia c.d. “questorili” (foglio di via obbligatorio, avviso orale, ammonimento, D.A.SPO), sia c.d. “giurisdizionali” (sorveglianza speciale, con o senza divieto di soggiorno o obbligo di soggiorno), nel territorio della Provincia di Milano, nell'arco di tempo che va dal 2012 al 2016. Sulla base dei principali esiti della ricerca verranno effettuate, poi, alcune considerazioni de iure condendo sulla possibile trasformazione del sistema della prevenzione personale.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Metodologia della ricerca. – 3. *Prima Sezione:* Le misure di prevenzione personale di competenza del *questore*. – 3.1. Le singole misure. – 3.2. I destinatari. – 3.3. I criteri alla base delle decisioni. – 4. *Seconda Sezione:* Le misure di prevenzione personale di competenza del *tribunale*. – 4.1. Le singole misure. – 4.1.1. In particolare: la durata della sorveglianza speciale. – 4.2. I destinatari. – 4.2.1. I destinatari a pericolosità generica. – 4.2.2. I destinatari a pericolosità qualificata. – 4.2.3. Sussistenza di precedenti penali e/o di carichi pendenti in capo ai proposti. – 4.3. I criteri alla base delle decisioni. – 4.4. Le prescrizioni imposte. – 5. *Valutazioni conclusive:* i principali esiti della ricerca.

## 1. Premessa.

La disciplina e l'utilizzo delle  *misure di prevenzione personale*  – nonostante i vari aggiustamenti legislativi e giurisprudenziali che si sono susseguiti negli anni<sup>1</sup> ed il sostanziale riconoscimento della loro legittimità da parte della Corte costituzionale<sup>2</sup> e della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>3</sup>, almeno in attesa di eventuali futuri sviluppi<sup>4</sup> – sollevano ancora forti dubbi in dottrina.

---

<sup>1</sup> Per un ampio  *excursus*  storico in tema di misure di prevenzione, si vedano, tra gli altri, G. FIANDACA,  *Voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)* , in  *Dig. disc. pen.* , VIII, 1994, p. 113 ss.; D. PETRINI,  *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum* , Jovene, Napoli, 1996, pp. 1-233; G.P. DOLSO,  *Misure di prevenzione e Costituzione* , in F. Fiorentin (a cura di),  *Le misure di prevenzione* , Giappichelli, Torino, 2006, pp. 8-15 e 30 ss.; T. PADOVANI,  *Misure di sicurezza e misure di prevenzione* , Pisa University Press, Pisa, 2014, pp. 197-220.

<sup>2</sup> La Consulta, infatti, pur fissando i limiti entro i quali il potere di prevenzione  *ante delictum*  può essere esercitato dal legislatore e pur dichiarando incostituzionali alcune singole disposizioni della legislazione in materia, ha più volte ribadito la costituzionalità del sistema di prevenzione. Tra le altre, C. cost., sent. 20 aprile 1959, n. 27; C. cost., sent. 4 marzo 1964, n. 23; C. cost., sent. 20 giugno 1964, n. 68; C. cost., sent. 16 dicembre 1980, n. 177; C. cost., sent. 29 maggio 1995, n. 210; C. cost., sent. 1-7 ottobre 2003, n. 309.

<sup>3</sup> La Corte EDU considera addirittura un obbligo positivo di tutela dei consociati, posto a carico degli Stati membri del Consiglio d'Europa dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quello di approntare misure idonee a prevenire l'aggressione ai diritti fondamentali degli individui. Si vedano, per ciò che concerne l'Italia, C. edu, Sez. II, sent. 15 dicembre 2009, Maiorano e altri c. Italia, in particolare §§ 103-122; C. edu, Sez. I, sent. 2 marzo 2017, Talpis c. Italia, in particolare §§ 98-125, con nota di R. CASIRAGHI, [La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere](#), in questa  *Rivista* , fasc. 3/2017, pp. 378-382. La Corte di Strasburgo ammette, perciò, che alcune libertà della persona possano essere limitate al fine di prevenire la commissione di reati, purché siano soddisfatte certe condizioni (previsione per legge delle misure di prevenzione imposte;  *standard*  di qualità della legge che ne assicurino l'accessibilità, vale a dire la conoscibilità da parte delle persone interessate, e la prevedibilità, cioè la possibilità di prevedere a chi ed a quali comportamenti si riferiscono le norme; funzionalità alla prevenzione della criminalità; necessità in una società democratica; proporzionalità). Si vedano, relativamente al nostro paese, il  *leading case*  C. edu, Plenaria, sent. 6 novembre 1980, Guzzardi c. Italia, in particolare §§ 90-103; C. edu, Plenaria, sent. 22 febbraio 1989, Ciulla c. Italia, in particolare §§ 38-39; C. edu, Camera, sent. 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia, in particolare §§ 39-40; C. edu, Grande Camera, sent. 6 aprile 2000, Labita c. Italia, in particolare §§ 193-197; C. edu, Sez. I, sent. 17 luglio 2003, Luordo c. Italia, in particolare §§ 94-97; C. edu, Sez. III, sent. 1 luglio 2004, Vito Sante Santoro c. Italia, in particolare §§ 42-46; C. edu, Sez. II, dec. 8 ottobre 2013, Monno c. Italia, in particolare §§ 21-22 e 26-28. In dottrina v. F. VIGANÒ,  *Obblighi convenzionali di tutela penale?* , in V. Manes – V. Zagrebelsky (a cura di),  *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano* , Giuffrè, Milano, 2011, p. 247 ss.; S. RECCHIONE, [La pericolosità sociale esiste ed è concreta: la giurisprudenza di merito resiste alla crisi di legalità generata dalla sentenza "De Tommaso v. Italia" \(e confermata dalle Sezioni Unite "Paternò"\)](#), in questa  *Rivista* , fasc. 10/2017, p. 141; C. FAVILLI,  *Art. 2. Libertà di circolazione* , in S. Bartole – P. De Sena – V. Zagrebelsky (diretto da),  *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* , CEDAM, Padova, 2012, pp. 859-866; F. VIGANÒ,  *Art. 2 Prot. n. 4. - Libertà di circolazione* , in G. Ubertis – F. Viganò (a cura di),  *Corte di Strasburgo e giustizia penale* , Giappichelli, Torino, 2016, pp. 353-359; G.P. DOLSO,  *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* , in  *Arch. pen.* , fasc. 3/2017, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Il riferimento è allo scossone impresso alla disciplina italiana delle misure di prevenzione dalla ormai celebre sentenza C. edu, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, la quale – pur ribadendo la legittimità delle misure di prevenzione – ha dichiarato l'illegittimità, sotto il profilo della prevedibilità, delle fattispecie criminologiche di pericolosità generica di cui alle lett. a) e b) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011. Su tale sentenza v. per tutti, in termini sintetici, F. BASILE,  *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?* , in  *Giur. it.* , fasc. 2/2018, p. 455 ss.

Tali dubbi concernono principalmente almeno tre profili: la loro controversa natura di “pene per il sospetto”, di fatto impiegate quale surrogato di una repressione penale inattuabile per mancanza dei normali presupposti probatori<sup>5</sup>; la denunciata assenza di scientificità delle attuali fattispecie di pericolosità e dei criteri di effettuazione del giudizio prognostico di pericolosità<sup>6</sup>; infine, la loro riconosciuta inefficacia rispetto allo scopo preventivo<sup>7</sup>.

Se da più parti si chiede quindi una completa revisione, quando non addirittura l’abolizione, del sistema preventivo<sup>8</sup>, altra parte della dottrina – pur auspicando un intervento legislativo che comporti la riorganizzazione sistematica e lo svecchiamento della materia – rileva che la prassi giurisprudenziale più recente, almeno sotto alcuni aspetti, sta già provvedendo a superare i difetti più consistenti del sistema e sta già rendendo l’impiego delle misure preventive di fatto conforme ai principi costituzionali e convenzionali di cui, tradizionalmente, si lamenta la violazione<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Tra i tanti, nella dottrina più risalente, G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 543; G. NEPPI MODONA, *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, in *Giur. cost.*, vol. II, 1975, p. 3097; G. CORSO, *L’ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 339; P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 138; nella dottrina più recente, G. FIANDACA, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 110; A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, CEDAM, Padova, 2001, p. 86; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell’ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 28; L. FILIPPI, *Profili processuali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, giugno 2015, p. 1545; M. CERESA-GASTALDO, [Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l’incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto](#), in questa *Rivista*, 3 dicembre 2015, p. 7; G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali* (Atti del V Convegno nazionale dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, Milano, 18-19 novembre 2016), in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 2/2017, p. 515 ss.

<sup>6</sup> Tra i tanti, F. TAGLIARINI, *Voce Pericolosità*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, p. 25; F. MANTOVANI, *Il problema della criminalità. Compendio di scienze criminali*, CEDAM, Padova, 1984, pp. 517-518; G. FORTI, *L’immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo sociale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000, pp. 19-20; A. MANGIONE, *La misura di prevenzione*, cit., p. 121; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., pp. 80-81; 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: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 864 ss.

<sup>7</sup> Tra i tanti, P. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema penale italiano*, in *Ind. pen.*, 1973, pp. 472-473; F. BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione* (Atti del Convegno di Alghero - Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale), Giuffrè, Milano, 1975, ora in F. Bricola, *Scritti di diritto penale*, vol. I, tomo II, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 882-884; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 235 ss.; E. LOMONTE, *Marginalità sociale e prognosi di pericolosità nelle misure di prevenzione personale. Le ragioni di un disagio*, in *Quest. giust.*, 1999, p. 734; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VII ed., Zanichelli, Bologna, 2014, p. 929; 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 questa *Rivista*, fasc. 3/2017, p. 33.

<sup>8</sup> V., ad esempio, D. PULITANÒ, *Misure di prevenzione e problema della prevenzione* (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, pp. 655 e 657-658, il quale esprime seri dubbi sul fatto che “qualcosa meriti di essere salvato, dentro una normativa che è nata come legislazione speciale di polizia, e ha mantenuto caratteri eccentrici (è un eufemismo) rispetto ai principi della legalità sostanziale e processuale”; l’Autore ritiene, pertanto, che sia “meglio pensare a modelli di prevenzione/sicurezza interamente nuovi”.

<sup>9</sup> F. MENDITTO, [La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del](#)

In una situazione di questo tipo – caratterizzata dall’incertezza sulla legittimità e sull’efficacia del sistema vigente, dall’inerzia del legislatore nell’emanare una disciplina organica e moderna, e dal conseguente divario che si è venuto a creare, negli ultimi tempi, tra previsioni normative e rielaborazione giurisprudenziale – può risultare di qualche utilità effettuare una ricerca di tipo criminologico sulla concreta prassi applicativa delle misure di prevenzione.

Una tale ricerca potrebbe, infatti, consentire di gettare uno sguardo sul “diritto vivente” in tema di prevenzione personale e, quindi, di verificare quali aspetti del sistema della prevenzione possano essere considerati validi e vitali, e quali, invece, necessitino al più presto di una ridefinizione da parte del legislatore o, in caso di sua perdurante inerzia, da parte della Corte costituzionale.

Bisogna, peraltro, subito avvertire che le limitate forze di chi scrive hanno consentito di effettuare tale ricerca, per ora, solo in relazione ad un ambito territoriale circoscritto, per quanto assai significativo, come si vedrà, per numero di provvedimenti emessi e contenuto degli stessi.

## 2. Metodologia della ricerca.

Ebbene, per effettuare la predetta ricerca criminologica in relazione alla prassi applicativa delle misure di prevenzione personale nel territorio milanese, è stato adottato un approccio metodologico sia di tipo *quantitativo*, che ha consentito di descrivere l’entità del fenomeno analizzato, sia di tipo *qualitativo*, che ha permesso di approfondire le caratteristiche di tale fenomeno e di comprenderlo nella sua interezza e complessità<sup>10</sup>.

La ricerca è stata svolta presso la Questura di Milano, Divisione Anticrimine - Sezione Misure di Prevenzione<sup>11</sup>, la quale ha competenza sulle Province di Milano e di Monza e Brianza, e presso il Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione<sup>12</sup>, che, al momento in cui la ricerca è stata effettuata (primo semestre del 2017), aveva competenza sulla Provincia di Milano<sup>13</sup>. Essa ha riguardato, quindi, sia le

---

[sistema della prevenzione](#), in questa *Rivista*, fasc. 4/2017, p. 159 ss.; S. RECCHIONE, *La pericolosità sociale*, cit., pp. 131-132; F. BASILE, [Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde](#), in questa *Rivista*, 20 luglio 2018, p. 6 ss.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sulla metodologia della ricerca in criminologia si vedano, tra gli altri, P. CORBETTA, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999; T. BANDINI, U. GATTI, B. GUALCO, D. MALFATTI, M. MARUGO, A. VERDE, *Criminologia: il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Giuffrè, Milano, vol. II, 2004, pp. 1-83.

<sup>11</sup> Si ringrazia il personale della Divisione Anticrimine per le informazioni fornite ed il Dirigente, Dott. Maurizio Azzolina, per avere concesso la relativa autorizzazione.

<sup>12</sup> Si ringrazia il Presidente della Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Dott. Fabio Roia, per avere concesso l’autorizzazione all’effettuazione della raccolta dei dati, ed il personale della Cancelleria, in particolare la responsabile, Dott.ssa Emanuela Monacchia, per l’assistenza prestata in fase di esame dei provvedimenti.

<sup>13</sup> La riforma operata dall’art. 2, c. 1, l. 17 ottobre 2017, n. 161, ha successivamente trasferito la competenza in materia di misure di prevenzione dal tribunale del capoluogo della provincia di dimora del proposto,

misure di prevenzione personale c.d. “questorili” (foglio di via obbligatorio e avviso orale, ai sensi degli artt. 2 e 3 d.lgs. n. 159/2011; ammonimento, ai sensi dell’art. 8 d.l. n. 11/2009, conv. con mod. dalla l. n. 38/2009; daspo, ai sensi dell’art. 6 l. n. 401/1989), sia quelle c.d. “giurisdizionali” (sorveglianza speciale, con o senza divieto di soggiorno o obbligo di soggiorno, ai sensi dell’art. 6 d.lgs. n. 159/2011).

La ricerca ha preso in esame un periodo di tempo di cinque anni, dal 2012 al 2016.

Il grado di approfondimento con il quale è stato possibile effettuare la raccolta dei dati è stato differente presso le due predette sedi.

Infatti, le informazioni inerenti alle misure giurisdizionali sono state reperite attraverso la consultazione diretta di tutti i decreti emessi, nell’arco di tempo sopra indicato, dalla Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano. Ciò ha consentito di ottenere una maggiore quantità di informazioni: numero e tipologia delle misure personali imposte, tipologia dei destinatari, elementi impiegati ai fini della valutazione della pericolosità sociale, prescrizioni impartite.

I dati concernenti le misure questorili, invece, sono stati forniti in modo ‘accorpato’ direttamente dalla Divisione Anticrimine della Questura di Milano e riguardano solo il numero e la tipologia delle misure applicate. Altre indicazioni di massima su destinatari e criteri di valutazione della pericolosità sono state fornite dai responsabili dell’Ufficio durante un colloquio informativo.

I risultati della ricerca aspirano a fornire una conoscenza approfondita in merito:

- al tipo di soggetti nei cui confronti vengono utilizzate, nella realtà milanese, le misure di prevenzione personale;
- alla metodologia di accertamento della pericolosità sociale ed agli elementi a tal fine considerati;
- al contenuto delle prescrizioni imposte con la misura di prevenzione, anche al fine di verificare se tali prescrizioni vengano ‘personalizzate’ in relazione al caso concreto ed alle specifiche esigenze di risocializzazione del singolo destinatario.

### **3. Prima Sezione: Le misure di prevenzione personale di competenza del questore.**

Come si è detto, sono stati presi in considerazione tutti i provvedimenti applicativi di misure di prevenzione, emessi dalla Questura di Milano tra il 2012 ed il 2016 in relazione al territorio delle Province di Milano e di Monza e Brianza.

Si tratta, per la precisione, degli avvisi orali e degli ammonimenti<sup>14</sup> emessi a carico di soggetti residenti o dimoranti in tali Province, nonché dei rimpatri con foglio

---

come era originariamente previsto dall’art. 5, c. 4, d.lgs. n. 159/2011, al tribunale del capoluogo del distretto nel cui territorio la persona dimora. Perciò oggi la competenza del Tribunale di Milano è estesa non solo alla Provincia di Milano, ma anche alle Province di Monza e Brianza, Lodi, Sondrio, Como, Lecco, Varese, Pavia.

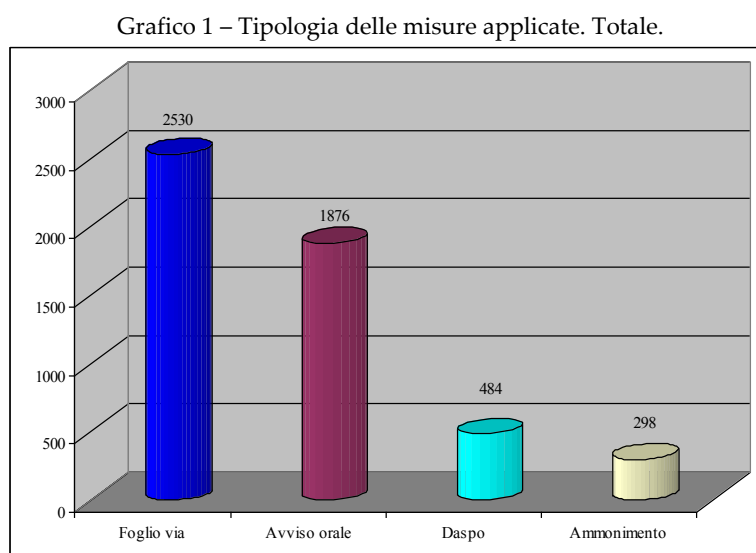
<sup>14</sup> Su tale misura di prevenzione ‘atipica’ – originariamente introdotta dall’art. 8 d.l. n. 11/2009, conv. con mod. dalla l. n. 38/2009, allo scopo di prevenire la commissione di atti persecutori (di cui all’art. 612 bis c.p.), e successivamente estesa, ad opera dell’art. 3 d.l. n. 93/2013, conv. con mod. dalla l. n. 119/2013, anche alle ipotesi di violenza domestica – v. 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*. L. 15 luglio

di via obbligatorio e dei daspo<sup>15</sup> applicati a chi ha commesso i fatti, che hanno dato luogo alla misura, nelle Province di Milano e di Monza e Brianza.

### 3.1. Le singole misure.

Le misure decisamente più utilizzate sono state quelle del foglio di via obbligatorio (2.530 casi) e dell'avviso orale (1.876 casi). Sensibilmente inferiore è stato, invece, l'impiego delle misure atipiche del daspo (484 casi) e dell'ammonimento (298 casi) (grafico 1).

Tale divario può trovare spiegazione nel fatto che foglio di via ed avviso orale hanno un campo di applicazione molto ampio, se non addirittura generico, mentre daspo ed ammonimento presuppongono il compimento di specifiche condotte.



Per tutte le misure l'andamento negli anni è stato piuttosto altalenante, ma tendenzialmente in diminuzione nel periodo considerato (tabella 1 e grafico 2).

Il foglio di via obbligatorio dagli iniziali 542 casi nel 2012 ha raggiunto il minimo di 337 casi nel 2016, con un picco di 666 casi nel 2015.

---

2009, n. 94 e d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv., con modif., dalla L. 23 aprile 2009, n. 38, Ipsoa, Assago, 2009, p. 173 ss.; L. FILIPPI – M.F. CORTESI, *Il codice delle misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 69-71.

<sup>15</sup> Sulla misura di prevenzione 'atipica' del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (c.d. daspo) – prevista dall'art. 6 l. n. 401/1989 nei confronti di categorie di persone che versano in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l'ordine e per la sicurezza pubblica con riferimento allo svolgersi di manifestazioni sportive – v. F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. Fiorentin (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 203-241; L. FILIPPI, M.F. CORTESI, *Il codice*, cit., pp. 39-63; A. BONOMI – G. PAVICH, [DASPO e problemi di costituzionalità](#), in questa *Rivista*, 25 maggio 2015; C. FORTE, *Le misure anti violenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2015.



L'avviso orale da 419 casi nel 2012 è aumentato fino a 513 casi nel 2013, per poi diminuire notevolmente negli anni seguenti: 306 casi nel 2014, 317 nel 2015, 321 casi nel 2016.

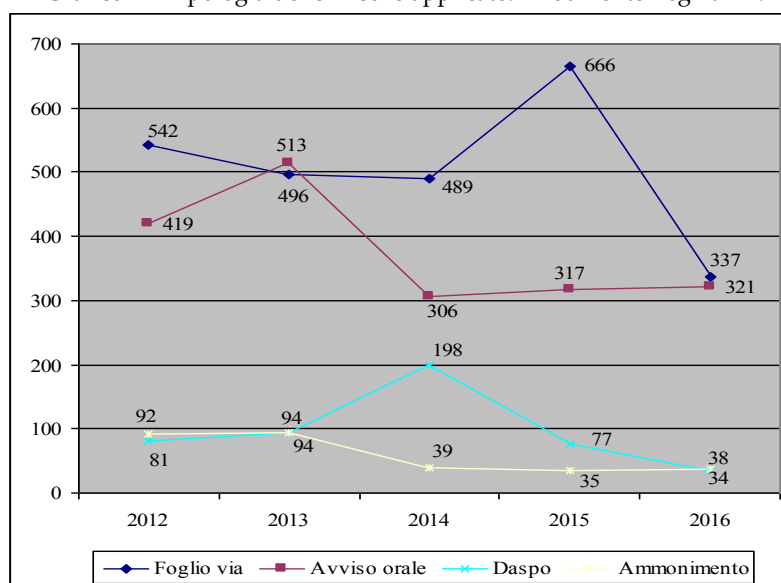
Il daspo, nell'arco di tempo considerato, si è ridotto a meno della metà (dagli 81 casi nel 2012 ai 34 nel 2016) toccando, però, un picco nel 2014 (198 casi).

Anche l'ammonimento è decresciuto fino a meno della metà (dai 92 casi nel 2012 ai 38 nel 2016), con un forte decremento a partire dal 2014 (39 casi); e ciò nonostante l'estensione del suo campo di applicazione, intervenuta nel 2013<sup>16</sup>.

Tabella 1 – Tipologia delle misure applicate. Andamento negli anni.

Misura	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Foglio di via</b>	542	496	489	666	337	<b>2.530</b>
<b>Avviso orale</b>	419	513	306	317	321	<b>1.876</b>
<b>Daspo</b>	81	94	198	77	34	<b>484</b>
<b>Ammonimento</b>	92	94	39	35	38	<b>298</b>

Grafico 2 – Tipologia delle misure applicate. Andamento negli anni.



In relazione al solo *daspo*, grazie ai dati forniti dalla Questura di Milano, è stato possibile verificare anche in riferimento a quali contesti esso è stato applicato. Nell'82,7% dei casi (400), esso ha riguardato, com'era prevedibile, il calcio. Nel 10,7% dei casi (52) è stato impiegato per fatti di bagarinaggio. Di scarsa entità è stato, invece, l'utilizzo nell'ambito del basket (5%, 24 casi) e dell'ippica (1,4%, 7 casi)<sup>17</sup> (grafico 3 e tabella 2).

<sup>16</sup> V. *supra*, nota 14.

<sup>17</sup> In 1 caso (pari allo 0,2%) dai dati acquisiti non si è potuto evincere il contesto di applicazione della misura. È interessante rilevare anche che, per ciò che concerne l'hockey, nel periodo in esame non ci sono stati casi di applicazione del *daspo*, mentre precedentemente, nel 2010, ve ne era stato 1.

Dalla tabella 2 e dal grafico 4, infine, si può anche apprendere il dato sopra esposto in relazione al suo andamento annuale.

Grafico 3 – Contesti di applicazione del daspo. Totale.

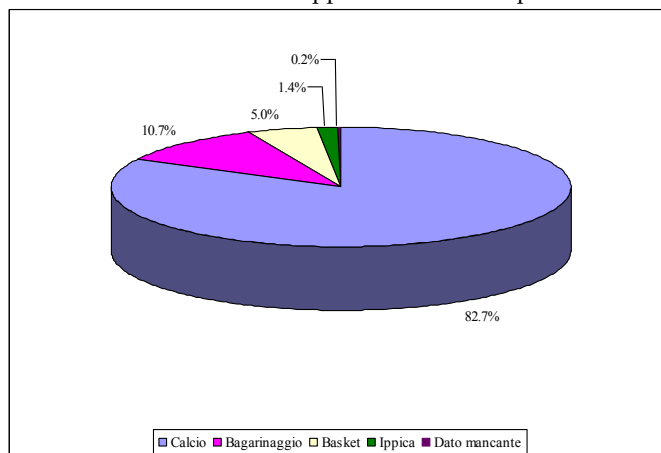
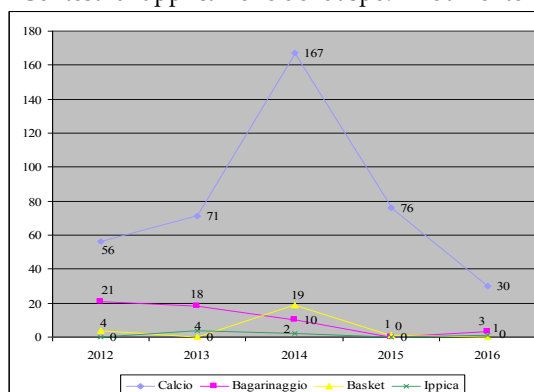


Tabella 2 – Contesti di applicazione del daspo. Andamento negli anni.

Contesti daspo	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Calcio</b>	56	71	167	76	30	<b>400</b>
<b>Bagarinaggio</b>	21	18	10	0	3	<b>52</b>
<b>Basket</b>	4	0	19	1	0	<b>24</b>
<b>Ippica</b>	0	4	2	0	1	<b>7</b>
<b>Dato mancante</b>	0	1	0	0	0	<b>1</b>

Grafico 4 – Contesti di applicazione del daspo. Andamento negli anni<sup>18</sup>.



<sup>18</sup> La rappresentazione grafica dell'unico caso in cui il contesto di applicazione del *daspo* non è stato indicato è stata omessa per la sua esiguità.



### 3.2. I destinatari.

Come anticipato, non è stato possibile consultare direttamente i singoli provvedimenti di applicazione delle misure questorili. Per ciò che concerne i destinatari di tali misure, tuttavia, qui di seguito si riportano alcune indicazioni di massima fornite, in sede di colloquio orale, da parte dei responsabili del competente Ufficio di Milano.

Quanto al *foglio di via obbligatorio*, esso è stato applicato soprattutto a soggetti coinvolti in reati appropriativi e connessi agli stupefacenti, inquadrati nelle fattispecie soggettive di cui alle lett. a) e b) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011<sup>19</sup>. In alcuni casi questa misura è stata impiegata pure nei confronti di individui rientranti nella fattispecie di cui alla lett. c) dell'art. 1 cit.: principalmente autori di molestie sessuali o di atti persecutori.

Anche *l'avviso orale* è stato applicato prevalentemente agli autori di reati predatori o, comunque, rivolti a procurarsi profitto (in particolare, furti, rapine seriali, truffe, detenzione e cessione illecita di sostanze stupefacenti), rientranti nelle fattispecie di cui alle lett. a) e b) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011. In misura minore l'avviso è stato utilizzato anche per i soggetti di cui alla lett. c) dell'art. 1 cit.: principalmente per autori di reati sessuali contro minorenni, o fatti di ubriachezza, atti osceni, invasione di edifici, uso di sostanze stupefacenti e, in una manciata di casi, per autori di reati in ambito familiare.

Il daspo è stato utilizzato non solo nei confronti di tifosi che hanno commesso materialmente ed in prima persona fatti di violenza, ma anche nei confronti di altri soggetti appartenenti allo stesso gruppo dei tifosi coinvolti. Esso è stato impiegato, altresì, nei riguardi di chi ha venduto illecitamente i biglietti delle manifestazioni sportive (bagarinaggio), mentre per la vendita di oggetti con marchio contraffatto è stato usato il foglio di via.

Infine, *l'ammonimento* è stato applicato a chi ha commesso atti persecutori (*ex art. 612-bis c.p.*) principalmente ai danni di *ex partner*.

---

<sup>19</sup> Come è noto, l'art. 1 del d.lgs. n. 159/2011 indica i destinatari delle misure di prevenzione personale, suddividendoli in tre fattispecie, nei seguenti termini:

a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;  
b) coloro che per la condotta e il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;  
c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, *comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa*, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica" (le parole in corsivo della lett. c sono state aggiunte dall'art. 15 d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modif. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48).

### 3.3. I criteri alla base delle decisioni.

I responsabili della Sezione Misure di Prevenzione della Questura di Milano hanno altresì illustrato i criteri di massima in base ai quali è stata decisa l'applicazione delle diverse misure preventive.

Quanto al *foglio di via obbligatorio*, per disporre la sua applicazione non è mai stato ritenuto sufficiente un mero *controllo* effettuato dalle forze dell'ordine sul soggetto, ma è stato ritenuto necessario almeno un *intervento* delle stesse in relazione alla possibile commissione di un reato, su segnalazione di privati cittadini o su iniziativa degli operatori in servizio di pattuglia. Le circostanze di tempo, di luogo e di comportamento, riscontrate al momento dell'intervento delle forze dell'ordine, dovevano inoltre essere tali da fare ritenere sussistente il rischio di compimento di un reato (ad esempio, persone con precedenti specifici si trovavano, di notte, davanti ad una banca, senza essere in grado di dare una spiegazione della loro presenza *in loco*). Sono sempre stati richiesti elementi idonei a corroborare gli indizi (ad esempio, possesso di oggetti atti allo scasso).

Sul piano procedurale, per il foglio di via c'è sempre stato l'avviso dell'avvio del procedimento<sup>20</sup>, al fine di consentire all'interessato di presentare memorie e, conseguentemente, di permettere alla Questura di verificare se esistesse un interesse personale dello stesso a permanere od a recarsi nel luogo da cui lo si intendeva allontanare. In presenza di un siffatto interesse di solito è stata disposta una deroga temporanea al foglio di via. La cautela con la quale questa misura è stata applicata ha comportato un basso numero di accoglimenti dei ricorsi presentati al T.A.R.

In relazione all'*avviso orale*, è stata data rilevanza alla presenza di più precedenti penali, salvo che i fatti commessi fossero di notevole gravità (in tal caso è stato ritenuto sufficiente anche un solo episodio). Particolare attenzione è stata riservata ai reati commessi in tempi recenti, soprattutto a quelli compiuti nello stesso anno in cui è stata valutata l'applicazione della misura. I precedenti penali più risalenti, invece, sono venuti in considerazione in ipotesi in cui si è registrata una ripresa dell'attività delinquenziale, anche dopo un lungo periodo di tempo.

Sul piano procedurale, per questa misura in genere non si è proceduto all'avviso all'interessato dell'avvio del procedimento preventivo.

Passando ora al *daspo*, esso è stato applicato, nella realtà milanese, nei casi in cui si sono verificati o un episodio costituente reato o almeno due violazioni del

---

<sup>20</sup> A dire il vero la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la necessità, ai sensi dell'art. 7 l. n. 241/1990 (legge sul procedimento amministrativo), che al soggetto sia inviata la comunicazione dell'avvio del procedimento preventivo a suo carico, fatta salva però l'ipotesi in cui particolari esigenze di celerità risultino ostative a tale comunicazione, mentre ha escluso in ogni caso il diritto di accesso ai documenti nei procedimenti del tipo in esame ai sensi del combinato disposto degli artt. 24 l. n. 241/1990 e 3, lett. a), decreto Ministero dell'Interno 10 maggio 1994, n. 415: v. C. cost., sent. 29 maggio 1995, n. 210, punti 4.4) e 4.5) dei *Considerato in diritto*; in senso conforme, Cass., Sez. I, 29 ottobre 1997, n. 10425. Secondo una parte della dottrina, tale interpretazione comporterebbe, nella maggior parte dei casi, la frustrazione del principio del contraddittorio, non essendo consentito all'interessato di intervenire nel procedimento e di addurre elementi a suo favore: N.E. LA ROCCA, *Le impugnative avverso i provvedimenti del questore*, in S. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, UTET Giuridica, Torino, 2013, pp. 546-548.

regolamento d'uso della struttura sportiva. Nei casi, però, in cui il procedimento penale eventualmente instaurato per il reato si è concluso senza condanna, la misura è stata revocata. Nel provvedimento sono sempre state indicate le manifestazioni sportive alle quali il soggetto non avrebbe potuto assistere su tutto il territorio nazionale (ad esempio, tipo di coppa o di campionato) ed il divieto di accesso ha riguardato, oltre a tutti gli impianti sportivi, anche i luoghi limitrofi e le stazioni di arrivo dei mezzi di trasporto. L'obbligo di firma durante lo svolgimento della manifestazione<sup>21</sup>, invece, è stato limitato solo agli incontri disputati dalla squadra di cui l'interessato era tifoso (quindi, non è stato imposto durante tutte le partite di una determinata coppa o campionato, ma solo durante quelle nelle quali gareggiava la squadra tifata).

Il daspo, in proporzione alle altre misure "questorili", è stata quella oggetto del maggior numero di ricorsi al T.A.R.

Per procedere all'*ammonimento* è stato accertato che ricorressero l'univocità della condotta (che doveva essere manifestamente rivolta a perseguire la vittima e non, ad esempio, solo a rintracciare un *partner* che non si era più fatto trovare, per avere delle spiegazioni) ed una notevole quantità di tentativi di comunicazione, caratterizzati da ossessività, i quali avessero comportato la modifica delle abitudini di vita della persona offesa ed un suo stato d'ansia continuo. Data la complessità delle dinamiche relazionali interpersonali, è stata adoperata particolare cautela al fine di correttamente inquadrare la situazione<sup>22</sup>, anche raccogliendo testimonianze e ricercando materiale pertinente sui *social network*.

Dal punto di vista procedurale, di solito per l'*ammonimento* non è stato dato l'avviso dell'apertura del procedimento all'interessato, in quanto si è ritenuta essenziale la prontezza d'intervento. Tale avviso è stato dato, invece, quando si è resa necessaria un'istruttoria più approfondita con la controparte, a condizione che non vi fosse un rischio per l'incolumità della persona offesa.

---

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 6, c. 2, l. n. 401/1989 il questore può aggiungere al daspo la misura accessoria dell'obbligo di comparire personalmente, una o più volte, negli orari indicati, all'ufficio o comando di polizia competente in relazione al suo luogo di residenza, o a quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto stesso. Questa prescrizione viene immediatamente comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale (o presso il tribunale per i minorenni, se l'interessato è minore) competente con riferimento al luogo in cui ha sede la questura, il quale, se ritiene che sussistano i presupposti di legge, entro quarantotto ore, ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari. Il giudice, nelle quarantotto ore successive, può disporre la convalida, non disporla, oppure modificare le prescrizioni (art. 6, c. 3, l. n. 401/1989). La prescrizione di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza deve sempre essere applicata quando risulti che il soggetto abbia già violato il daspo (art. 6, c. 5, l. n. 401/1989).

<sup>22</sup> La diminuzione dell'applicazione dell'*ammonimento* negli anni è dovuta proprio al fatto che, a ridosso della sua introduzione (avvenuta nel 2009), sono stati emessi provvedimenti anche in situazioni che, ad un'indagine poco approfondita, potevano sembrare atti persecutori ma che, nella realtà, non lo erano, con la conseguenza che, inizialmente, il T.A.R. ha accolto molti ricorsi. Se si guardano i dati relativi al 2010, primo anno 'intero' in cui la misura ha trovato applicazione, infatti, i casi di *ammonimento* sono stati ben 135.

#### 4. Seconda Sezione: Le misure di prevenzione personale di competenza del tribunale.

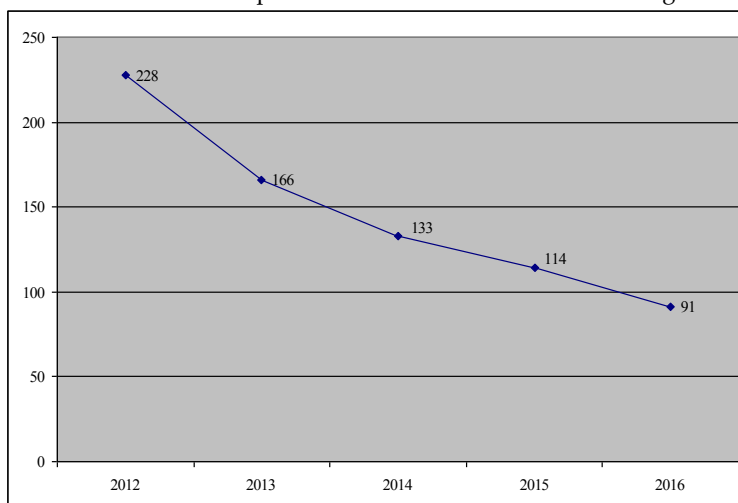
Come anticipato, la seconda (e più cospicua) parte della ricerca si è incentrata sulle decisioni assunte in tema di misure di prevenzione personale, nel periodo che va dal 2012 al 2016, dalla Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano nei confronti di soggetti residenti o dimoranti nella Provincia di Milano o che hanno commesso reati in tale territorio.

##### 4.1. Le singole misure.

Il numero complessivo di provvedimenti emessi dal Tribunale nel periodo di riferimento ammonta a 732.

Il numero di decreti emanati è andato progressivamente e costantemente diminuendo nel tempo fino a più che dimezzarsi, dai 228 nel 2012 ai 91 nel 2016 (grafico 5).

Grafico 5 – Numero di provvedimenti emessi. Andamento negli anni.

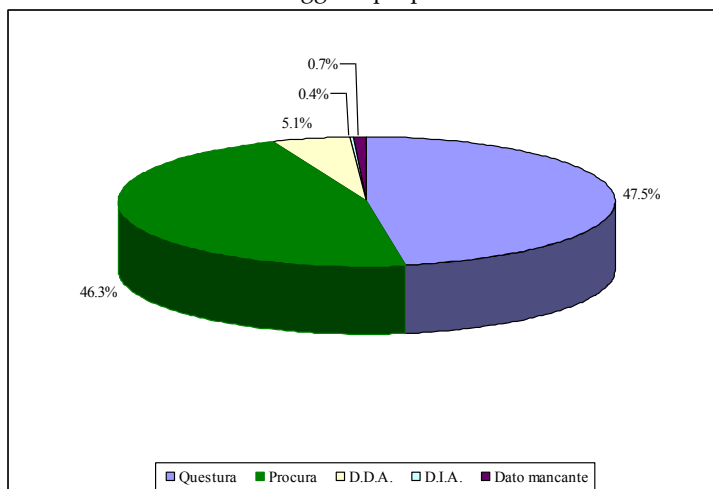


Quanto al soggetto “proponente” che ha avanzato la richiesta di misura (ai sensi dell’art. 5, c. 1 e 2, d.lgs. n. 159/2011), principalmente si è trattato, in una percentuale di casi quasi uguale, della questura (47,5%) e della procura (46,3%). In misura residuale la richiesta è pervenuta dalla direzione distrettuale antimafia (5,1%) e, in misura ancora minore, dalla direzione investigativa antimafia (0,4%) (grafico 6), poiché, come si vedrà in seguito, poche sono state le persone proposte in relazione alla loro appartenenza alla criminalità organizzata<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Nello 0,7% dei casi dal decreto non risulta il soggetto proponente.

Grafico 6 – Soggetto proponente. Totale.



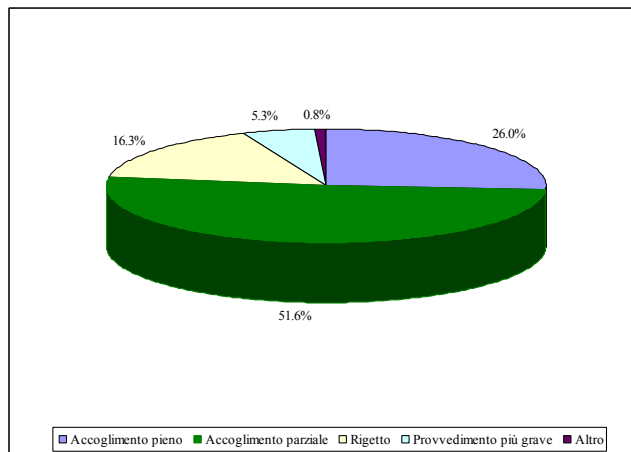
Solo nel 26% dei casi il Tribunale ha accolto in pieno la richiesta formulata dal soggetto proponente. Nella maggior parte dei casi (51,6%), invece, il Tribunale l’ha accolta solo parzialmente, applicando una misura meno afflittiva di quella chiesta (ad esempio, la sorveglianza speciale semplice invece di quella con obbligo di soggiorno), o per una durata di tempo inferiore o, ancora, disponendo un minore aggravamento di una misura già in essere (ad esempio, stabilendo l’obbligo di soggiorno ma non quello di presentazione all’autorità di pubblica sicurezza). Nel 16,3% dei casi, invece, il Tribunale ha rigettato la richiesta del soggetto proponente: o perché la pericolosità sociale del proposto non era più attuale<sup>24</sup>, oppure, in un numero minore di casi, perché lo stesso non rientrava nelle fattispecie previste dagli artt. 1 e 4 d.lgs. n. 159/2011<sup>25</sup>. Soltanto nel 5,3% dei casi il Tribunale ha assunto un provvedimento addirittura più afflittivo di quello chiesto (ad esempio, ha applicato l’obbligo di soggiorno che non era stato proposto o ha stabilito una durata maggiore della misura). Infine, nello 0,8% dei casi il Tribunale ha dichiarato l’inammissibilità della richiesta o il non luogo a provvedere per questioni di carattere procedurale (incompetenza territoriale, intervenuta applicazione di una misura di sicurezza, intervenuta revoca della proposta,

<sup>24</sup> Come è noto, per l’applicazione di una misura preventiva personale occorre accertare una pericolosità attuale (in tal senso, v. già C. cost., sent. 27 febbraio 1969, n. 32, punto 3 dei *Considerato in diritto*; C. cost., ord. 29 ottobre 1987, n. 384; Cass., Sez. V, 22 settembre 2006, n. 34150; Cass., Sez. V, 31 marzo 2010, n. 19061; Cass., Sez. I, 11 febbraio 2014, n. 23641; Cass., Sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209); da ultimo, Cass., Sez. Un., 30 novembre 2017, n. 111, ha risolto in senso affermativo un contrasto che si era creato nella giurisprudenza delle singole Sezioni in tema di necessità dell’accertamento dell’attualità della pericolosità sociale anche dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso (di cui all’art. 4, lett. a, d.lgs. n. 159/2011). In dottrina, tra gli altri, F. MENDITTO, *L’attualità della pericolosità sociale va accertata, senza presunzioni, anche per gli indiziati di mafia*, in questa *Rivista*, 3 luglio 2014, pp. 6-7; V. MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione*, cit., p. 1524; A. QUATTROCCHI, *Lo statuto della pericolosità qualificata sotto la lente delle Sezioni Unite*, in questa *Rivista*, fasc. 1/2018, pp. 51-86.

<sup>25</sup> Sul necessario, previo inquadramento del proposto in una delle fattispecie criminologiche tipizzate dal legislatore, v. da ultimo Cass., Sez. I, 11 febbraio 2014, n. 23641; Cass., Sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209; Cass., Sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119; Cass., Sez. I, 15 giugno 2017, n. 349.

intervenuta revoca o cessazione della misura per la quale era stato chiesto l'aggravamento) (grafico 7).

Grafico 7 – Decisione del Tribunale. Totale.



Considerato che vi è stato un generale decremento del numero dei provvedimenti, in proporzione, nel tempo, si sono ridotte maggiormente le decisioni più gravi rispetto alla proposta (da 18 nel 2012 a 1 nel 2016). I provvedimenti di accoglimento parziale sono scesi a circa un terzo (da 125 nel 2012 a 43 nel 2016), mentre quelli di rigetto (da 34 nel 2012 a 19 nel 2016) e quelli di accoglimento pieno della richiesta (da 50 nel 2012 a 28 nel 2016) si sono poco meno che dimezzati (tabella 3).

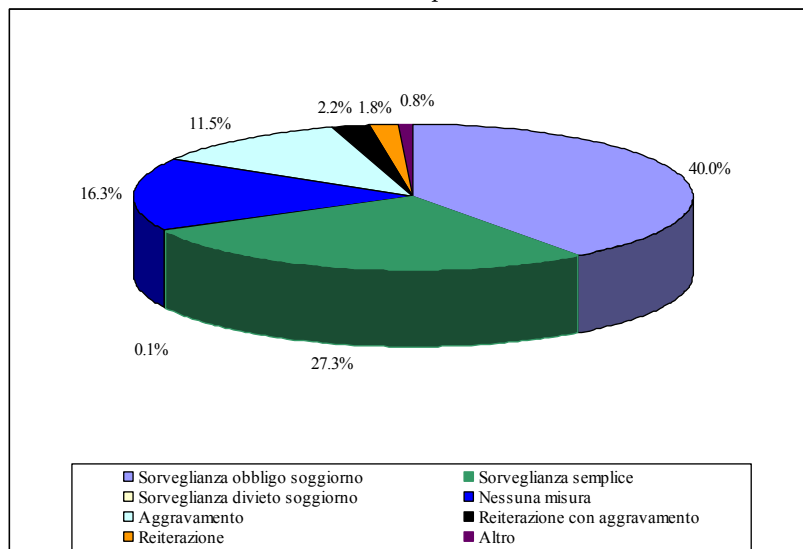
Tabella 3 – Decisione del Tribunale. Andamento negli anni.

<i>Decisione</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<b>Totale</b>
<b>Provvedimento più grave</b>	18	12	6	2	1	<b>39</b>
<b>Accoglimento parziale</b>	125	81	78	51	43	<b>378</b>
<b>Rigetto della richiesta</b>	34	22	22	22	19	<b>119</b>
<b>Accoglimento pieno</b>	50	47	27	38	28	<b>190</b>
<b>Altro</b>	1	4	0	1	0	<b>6</b>

Passando al contenuto dei provvedimenti adottati dal Tribunale, nella maggior parte dei casi (293, ovvero il 40%) è stata applicata la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno ai sensi dell'art. 6, c. 3, d.lgs. n. 159/2011, seguita, a distanza, dalla sorveglianza speciale semplice ai sensi dell'art. 6, c. 1, d.lgs. n. 159/2011 (200 casi, pari al 27,3%). Solo in un caso (pari allo 0,1%) è stata applicata la sorveglianza speciale con divieto di soggiorno ai sensi dell'art. 6, c. 2, d.lgs. n. 159/2011. In 119 casi (vale a dire il 16,3%) non è stata applicata nessuna misura. In 84 casi (pari all'11,5%) è stato disposto l'aggravamento di una misura già esistente, in 16 casi (il 2,2%) la reiterazione con

aggravamento della misura<sup>26</sup>, in 13 casi (l'1,8%) la sola reiterazione. Infine, in 6 casi (ovvero lo 0,8%) il Tribunale ha dichiarato l'inammissibilità o il non luogo a provvedere per le ragioni sopra esposte (grafico 8).

Grafico 8 – Contenuto dei provvedimenti. Totale.



Sempre in proporzione, sono diminuite maggiormente la reiterazione con aggravamento di una misura già in corso (da 8 casi nel 2012 a 1 nel 2016), la sola reiterazione della misura (da 4 casi nel 2012 a 0 nel 2016) e l'applicazione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno (da 103 casi nel 2012 a 27 nel 2016). La sorveglianza speciale semplice (da 61 casi nel 2012 a 29 nel 2016) e la mancata applicazione di qualsiasi misura (da 34 casi nel 2012 a 19 nel 2016) si sono all'incirca dimezzate. L'aggravamento di una misura in atto, invece, è rimasto sostanzialmente sugli stessi livelli (da 17 casi nel 2012 a 14 nel 2016). L'unico provvedimento di sorveglianza speciale con divieto di soggiorno è stato emesso nell'ultimo anno considerato (tabella 4).

Tabella 4 – Contenuto dei provvedimenti. Andamento negli anni.

Contenuto dei provvedimenti	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Reiterazione con aggravamento della misura</b>	8	0	5	2	1	<b>16</b>
<b>Reiterazione della misura</b>	4	4	4	1	0	<b>13</b>
<b>Sorveglianza con obbligo di soggiorno</b>	103	79	48	36	27	<b>293</b>

<sup>26</sup> La reiterazione della sorveglianza speciale comporta che la sua durata ricominci a decorrere *ex novo* nel caso in cui il prevenuto abbia commesso un reato durante la sottoposizione alla misura. Essa non è, però, automatica, ma il tribunale deve fare una valutazione di persistenza della pericolosità sociale del soggetto ai sensi dell'art. 14, c. 2, d.lgs. n. 159/2011.



<b>Sorveglianza semplice</b>	61	40	36	34	29	<b>200</b>
<b>Nessuna misura</b>	34	22	22	22	19	<b>119</b>
<b>Aggravamento della misura</b>	17	17	18	18	14	<b>84</b>
<b>Sorveglianza con divieto di soggiorno</b>	0	0	0	0	1	<b>1</b>
<b>Altro</b>	1	4	0	1	0	<b>6</b>

L'aggravamento di una sorveglianza speciale già in esecuzione è consistito, in ordine decrescente, nell'imposizione dell'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 8, c. 6, d.lgs. n. 159/2011<sup>27</sup> (complessivamente 53 casi)<sup>28</sup>, nel prolungamento della durata della misura (in totale 40 casi), nell'applicazione dell'obbligo di soggiorno, ai sensi dell'art. 6, c. 3, d.lgs. n. 159/2011, ad una sorveglianza speciale originariamente imposta nella forma semplice (complessivamente 27 casi), infine, in soli 7 casi, nella sottoposizione a specifiche prescrizioni facoltative, che il tribunale ha imposto, ai sensi dell'art. 8, c. 5, d.lgs. n. 159/2011<sup>29</sup>, in aggiunta a quelle ordinarie obbligatorie, di cui all'art. 8, c. 3 e 4, d.lgs. n. 159/2011<sup>30</sup>, originariamente stabilite<sup>31</sup> (grafico 9).

<sup>27</sup> Ai sensi di questa norma, "qualora sia applicata la misura dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale o del divieto di soggiorno, può essere inoltre prescritto: 1) di non andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza; 2) di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata di essa".

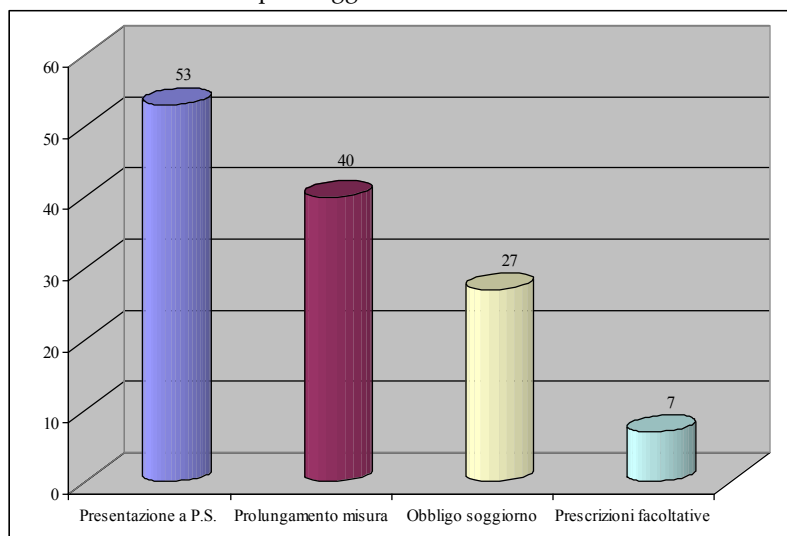
<sup>28</sup> La presentazione all'autorità di P.S. è stata disposta con modalità estremamente varie: una, due o tre volte alla settimana, una volta al giorno, due volte in un giorno.

<sup>29</sup> In base a tale norma il tribunale "può imporre tutte quelle prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale", oltre al divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni e, con riferimento ai soggetti di cui all'art. 1, lett. c), d.lgs. n. 159/2011, al divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente da minori.

<sup>30</sup> Ai sensi del c. 3 dell'art. 8 d.lgs. n. 159/2011, qualora "si tratti di persona indiziata di vivere con il provento di reati, il tribunale prescrive di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro, di fissare la propria dimora, di farla conoscere nel termine stesso all'autorità di pubblica sicurezza e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima". In base a quanto stabilito dal successivo c. 4, il tribunale, "in ogni caso, prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi, e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; prescrive, altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, 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, di non partecipare a pubbliche riunioni".

<sup>31</sup> Il numero totale degli interventi (127) è superiore a quello complessivo degli aggravamenti (100) poiché nei confronti di alcuni soggetti sono stati applicati più interventi contemporaneamente (ad esempio, prolungamento della misura ed applicazione dell'obbligo di soggiorno, imposizione sia dell'obbligo di soggiorno che di quello di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza, prolungamento della misura ed applicazione di una prescrizione facoltativa, ecc.).

Grafico 9 – Tipo di aggravamento della misura. Totale.



Quasi tutti i tipi di aggravamento sono rimasti abbastanza costanti nel periodo considerato, salvo un picco in discesa per ciascuno di essi in anni differenti. Ha fatto eccezione l'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza, che è stato altalenante nel tempo, arrivando, nel complesso, a diminuire notevolmente dai 18 casi nel 2012 ai 4 nel 2016 (tabella 5).

Tabella 5 – Tipo di aggravamento della misura. Andamento negli anni.

<i>Tipo di aggravamento</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Presentazione all'autorità di P.S.</b>	18	10	9	12	4	<b>53</b>
<b>Prolungamento della misura</b>	9	9	9	3	10	<b>40</b>
<b>Obbligo di soggiorno</b>	7	1	8	6	5	<b>27</b>
<b>Prescrizioni facoltative</b>	0	1	3	3	0	<b>7</b>

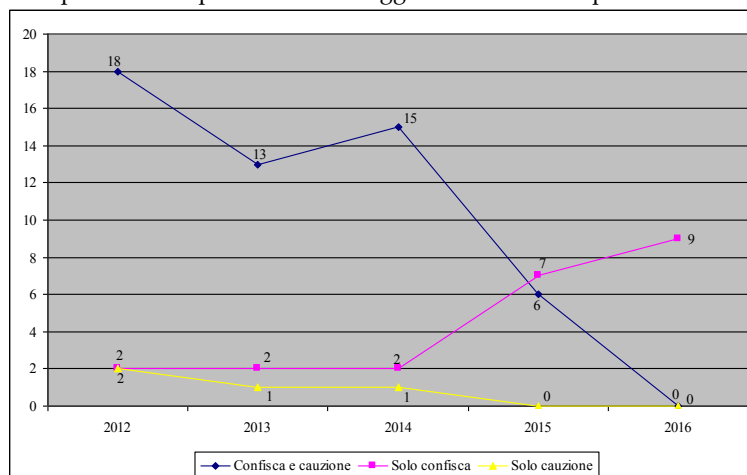
Unitamente alla misura di prevenzione personale, con alcuni provvedimenti (78, pari al 10,6%) è stata disposta anche una misura patrimoniale: in 52 casi sia la confisca che la cauzione, in 22 casi la sola confisca, in 4 casi la sola cauzione.

Mentre l'applicazione congiunta di confisca e cauzione (da 18 casi nel 2012 a 0 nel 2016) e quella della sola cauzione (da 2 casi nel 2012 a 0 nel 2016) sono diminuite nel tempo, l'imposizione della sola confisca è aumentata (da 2 casi nel 2012 a 9 nel 2016) (tabella 6 e grafico 10).

Tabella 6 – Misure di prevenzione patrimoniale in aggiunta alla misura personale. Andamento negli anni.

<i>Misura patrimoniale</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Confisca e cauzione</b>	18	13	15	6	0	<b>52</b>
<b>Solo confisca</b>	2	2	2	7	9	<b>22</b>
<b>Solo cauzione</b>	2	1	1	0	0	<b>4</b>

Grafico 10 – Misure di prevenzione patrimoniale in aggiunta alla misura personale. Andamento negli anni.



#### 4.1.1. In particolare, la durata della sorveglianza speciale.

Quanto alla durata della sorveglianza speciale (sia come prima applicazione che come aggravamento o reiterazione di una misura già in corso), nel complesso hanno prevalso nettamente periodi di lunghezza ben più contenuta rispetto al tempo massimo previsto per legge di 5 anni<sup>32</sup>.

In 289 casi (corrispondenti al 51,3%) la misura è stata imposta (o aggravata o reiterata) per un tempo compreso tra 1 anno e 2 anni. Seguono, a notevole distanza, 128 casi (pari al 22,7%) in cui la durata è stata compresa tra 2 e 3 anni, e 109 casi (ovvero il 19,4%) nei quali l'aggravamento è stato disposto per un periodo fino a 1 anno. Solo in 36

<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 8, c. 1, d.lgs. n. 159/2011 la durata della sorveglianza speciale in caso di prima applicazione non può essere inferiore a 1 anno né superiore a 5 anni. L'aggravamento di una misura già imposta, invece, può essere disposto anche per periodi di tempo inferiori all'anno.

casi (pari al 6,4%) è stata applicata una durata tra 3 e 4 anni, mentre in nessun caso sono stati superati i 4 anni (grafici 11 e 12)<sup>33</sup>.

Grafico 11 – Durata della sorveglianza speciale. Totale (valori assoluti).

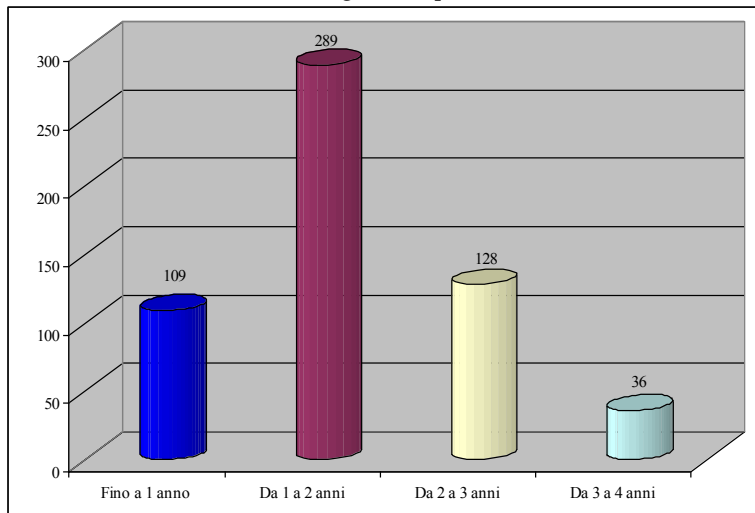
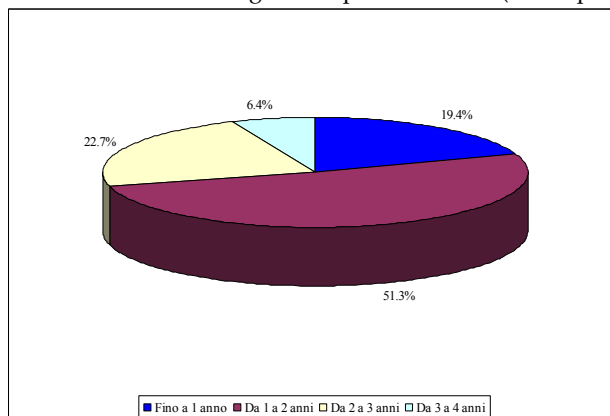


Grafico 12 – Durata della sorveglianza speciale. Totale (valori percentuali).



Nel corso del tempo, in proporzione, si è verificata una consistente riduzione delle durate più lunghe (da 2 a 4 anni), a fronte di un decremento più lieve delle durate da 1 anno a 2 anni e, all'opposto, del raddoppio delle durate fino a 1 anno (grafico 13 e tabella 7).

<sup>33</sup> In 1 caso (pari allo 0,2%) – la cui rappresentazione è stata omessa nei grafici per la sua esiguità – non è stata indicata nel provvedimento di reiterazione l'originaria durata della misura.

Grafico 13 – Durata della sorveglianza speciale. Andamento negli anni.

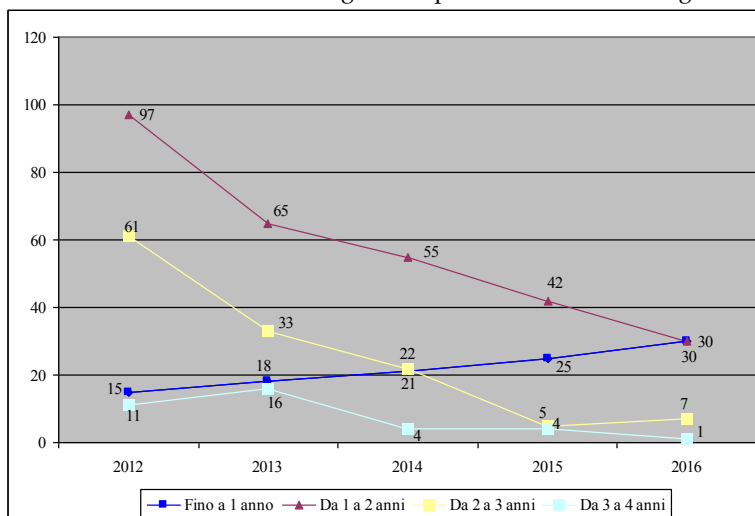


Tabella 7 – Durata della sorveglianza speciale. Andamento negli anni.

<i>Durata della sorveglianza speciale</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Fino a 1 anno</b>	15	18	21	25	30	<b>109</b>
<b>Da 1 a 2 anni</b>	97	65	55	42	30	<b>289</b>
<b>Da 2 a 3 anni</b>	61	33	22	5	7	<b>128</b>
<b>Da 3 a 4 anni</b>	11	16	4	4	1	<b>36</b>
<b>Da 4 a 5 anni</b>	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Dato mancante nel provvedimento</b>	1	0	0	0	0	<b>1</b>

È interessante, a questo punto, verificare la durata della sorveglianza speciale in rapporto ai contenuti della misura in concreto applicata.

Incominciando l'analisi dalla *sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno*, hanno prevalso periodi di applicazione (o di aggravamento o di reiterazione) più lunghi che negli altri casi. Principalmente essa è stata comunque imposta (o aggravata o reiterata) per periodi che vanno da 1 anno a 2 anni (137 casi, pari al 46,8%), ma è stato più elevato, rispetto alle altre misure, il numero di casi di durata da 2 a 3 anni (112, corrispondenti al 38,2%) e da 3 a 4 anni (33, ovvero l'11,3%), mentre è stata inferiore l'applicazione dell'aggravamento fino a 1 anno (11 casi, pari al 3,7%) (grafici 14 e 15).

Grafico 14 – Durata della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Totale (valori assoluti).

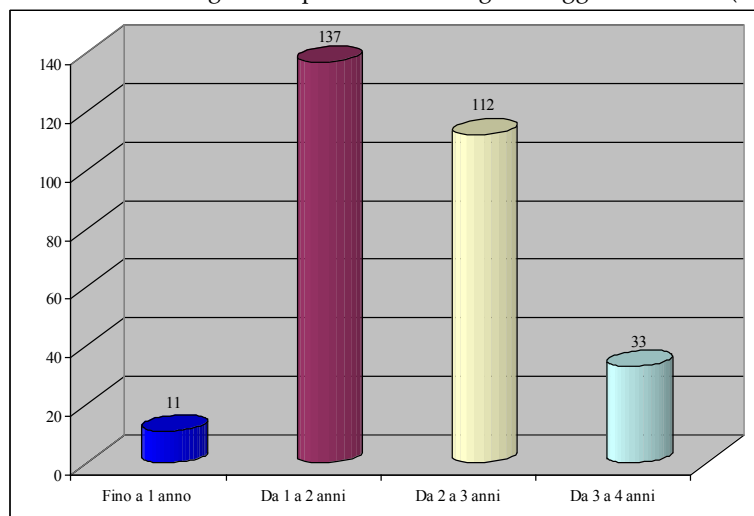
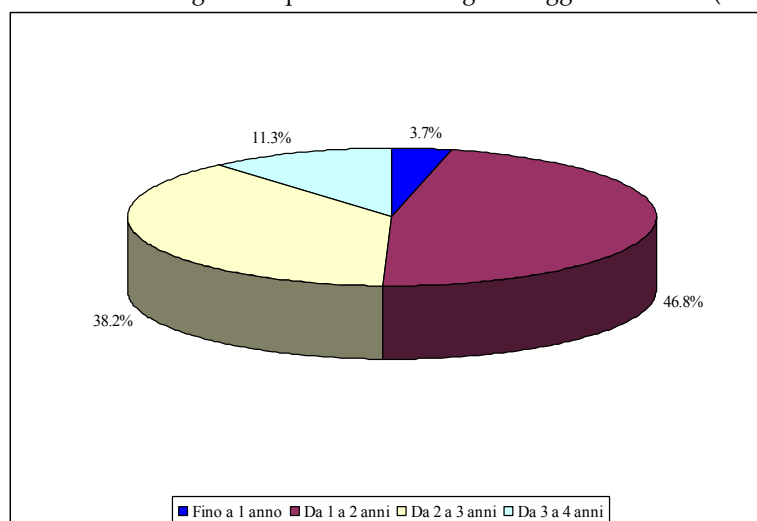


Grafico 15 – Durata della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Totale (valori percentuali).



Nell'arco temporale oggetto d'indagine vi sono stati una sensibile diminuzione delle durate più lunghe (da 1 anno a 4 anni) ed un aumento di quelle inferiori (fino a 1 anno) (grafico 16 e tabella 8).

Grafico 16 – Durata della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Andamento negli anni.

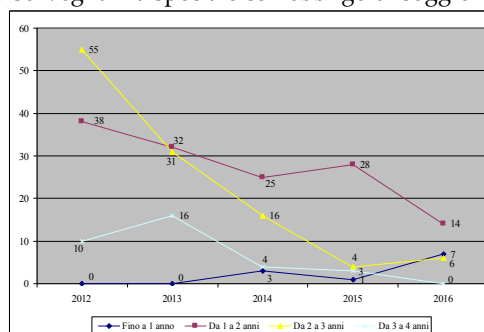


Tabella 8 – Durata della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Andamento negli anni.

<i>Durata sorveglianza con obbligo soggiorno</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Fino a 1 anno</b>	0	0	3	1	7	<b>11</b>
<b>Da 1 a 2 anni</b>	38	32	25	28	14	<b>137</b>
<b>Da 2 a 3 anni</b>	55	31	16	4	6	<b>112</b>
<b>Da 3 a 4 anni</b>	10	16	4	3	0	<b>33</b>

Passando a considerare la *sorveglianza speciale semplice*, essa si è caratterizzata per una durata inferiore rispetto alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Infatti, anche la sorveglianza speciale semplice è stata applicata (o reiterata) in prevalenza per periodi da 1 anno a 2 anni (133 casi, corrispondenti al 66,5%), ma a seguire sono risultati numericamente significativi i periodi di aggravamento fino a 1 anno (59 casi, ovvero il 29,5%), mentre raramente la misura è stata imposta (o reiterata) per un tempo da 2 a 3 anni (solo 8 casi, pari al 4%) ed in nessun caso per più di 3 anni (grafici 17 e 18).

Grafico 17 – Durata della sorveglianza speciale semplice. Totale (valori assoluti).

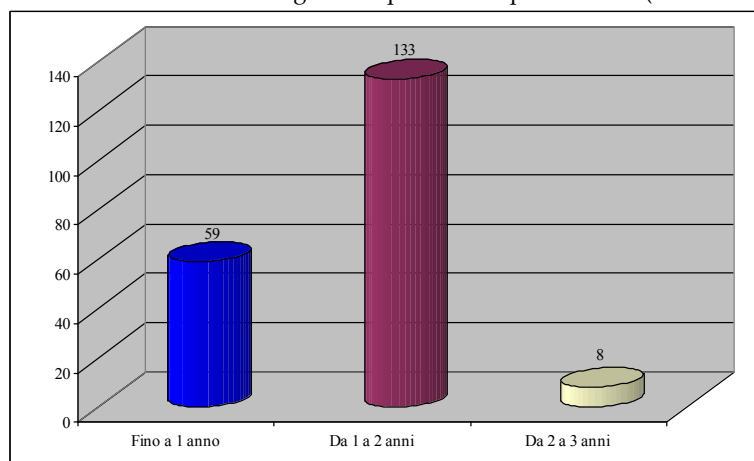
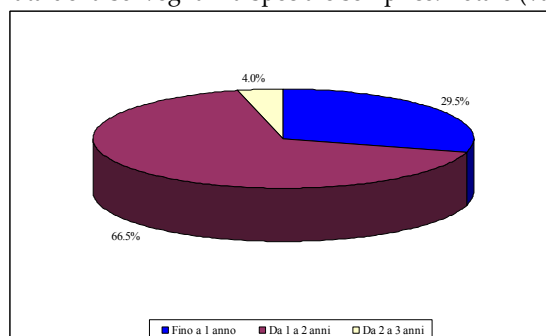


Grafico 18 – Durata della sorveglianza speciale semplice. Totale (valori percentuali).





Anche in relazione a tale misura, nel tempo, si sono ridotte le durate più lunghe (da 1 anno a 3 anni) e hanno subito un incremento quelle fino a 1 anno (grafico 19 e tabella 9).

Grafico 19 – Durata della sorveglianza speciale semplice. Andamento negli anni.

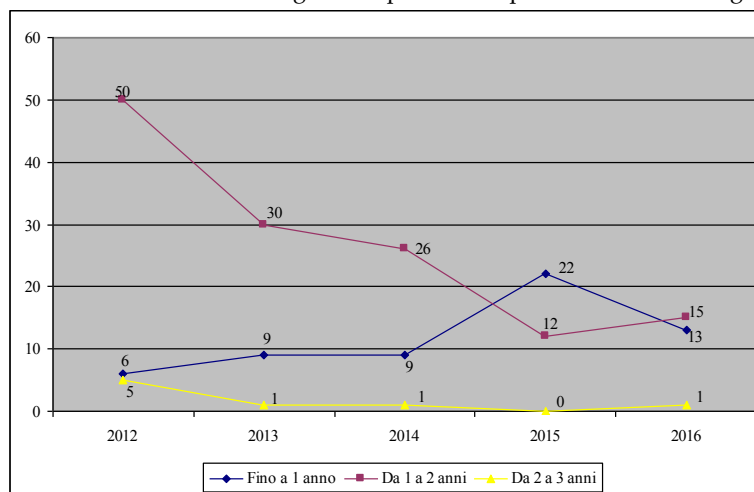


Tabella 9 – Durata della sorveglianza speciale semplice. Andamento negli anni.

<i>Durata sorveglianza semplice</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Fino a 1 anno</b>	6	9	9	22	13	<b>59</b>
<b>Da 1 a 2 anni</b>	50	30	26	12	15	<b>133</b>
<b>Da 2 a 3 anni</b>	5	1	1	0	1	<b>8</b>

L'unico caso di sorveglianza speciale con divieto di soggiorno è stato applicato per 2 anni.

Infine, i prolungamenti della durata a seguito dell'aggravamento di una misura già in essere sono stati disposti quasi sempre per periodi fino ad 1 anno (con un minimo di 20 giorni, in 1 caso) e solo in 1 caso per 1 anno e 6 mesi.

#### 4.2. Destinatari.

Per ciò che concerne i destinatari dei provvedimenti del Tribunale milanese, va innanzitutto premesso che dalla lettura dei decreti non sempre è emerso il dato relativo alla "fattispecie" nella quale l'interessato è stato inquadrato dal soggetto proponente in sede di richiesta di applicazione di una misura di prevenzione: inquadramento che, poi, o è stato confermato dal Tribunale, con conseguente applicazione di una misura preventiva, o è stato negato, con conseguente rigetto della proposta.

Tra i provvedimenti che tale dato riportano, 435 (pari al 59,4% di tutti i decreti emessi) si riferiscono a soggetti rientranti nelle fattispecie di pericolosità generica di cui

all'art. 1 d.lgs. n. 159/2011, mentre solo un numero esiguo di essi (26, corrispondenti al 3,6% di tutti i decreti emessi) riguardano soggetti rientranti nelle fattispecie di pericolosità qualificata di cui all'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 (esclusa, ovviamente, la lett. c, che rimanda alle fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1 cit.)<sup>34</sup>. In un rilevante 37% di tutti i decreti emessi (271) la fattispecie di pericolosità non è stata indicata esplicitamente nel decreto. Nella maggior parte di essi o è stata aggravata una misura già in essere (ed in tal caso la fattispecie di pericolosità era specificata nel precedente provvedimento applicativo della misura), oppure il Tribunale non ha riscontrato l'appartenenza del proposto ad una fattispecie di pericolosità o l'attualità della pericolosità (ed in tal caso, non applicando alcuna misura, non ha precisato quale fosse l'inquadramento criminologico operato dal soggetto proponente). In 61 casi, invece, è stata applicata la sorveglianza speciale: pur in assenza della specificazione del dato, dalla

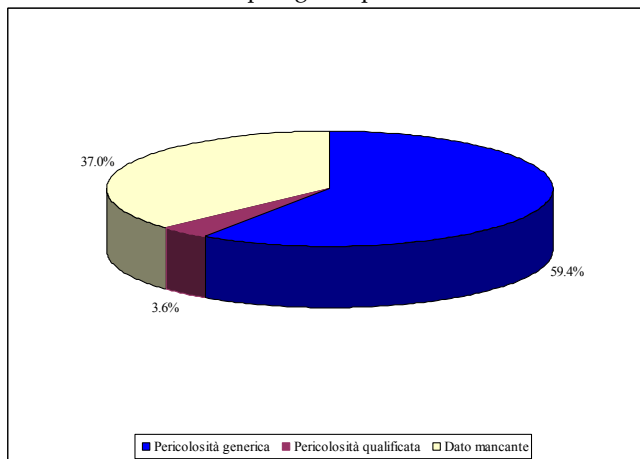
---

<sup>34</sup> L'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 concerne fattispecie di indiziati di diverse forme di criminalità, quali associazioni di tipo mafioso, criminalità di tipo associativo, reati con finalità di terrorismo, criminalità di tipo politico-fascista, atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Nel dettaglio, la norma in vigore durante lo svolgimento della ricerca (primi mesi del 2017) si riferiva a: a) indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416 *bis* c.p.; b) soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, c. 3 *bis*, c.p.p. ovvero del delitto di cui all'art. 12 *quinquies*, c. 1, d.l. 8 giugno 1992, n. 306, conv. con mod. dalla l. 7 agosto 1992, n. 356; c) soggetti di cui all'art. 1 d.lgs. n. 159/2011; d) coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale o dagli artt. 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 c.p. 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'art. 270 *sexies* c.p.; e) coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della l. 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, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'art. 1 l. n. 645/1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza; g) coloro che, fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella l. 2 ottobre 1967, n. 895, e negli artt. 8 ss. l. 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; i) persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401, nonché le 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 dedite alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive.

La recente riforma operata dall'art. 1, c. 1, l. n. 161/2017 ha aggiunto nuove fattispecie di pericolosità che, da un lato, estendono e rafforzano l'applicabilità delle misure preventive ad individui che hanno a che fare con la criminalità organizzata e di tipo terroristico e, dall'altro lato, rendono esplicitamente utilizzabile la prevenzione *ante delictum* anche nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione e del delitto di atti persecutori. In particolare, nella lett. b) dell'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 sono ricompresi ora anche gli indiziati del delitto di cui all'art. 418 c.p.; la lett. d) include adesso anche gli indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, c. 3 *quater*, c.p.p.; la nuova lett. i *bis*) contempla i soggetti indiziati del delitto di cui all'art. 640 *bis* c.p. o del delitto di cui all'art. 416 c.p., finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli artt. 314, c. 1, 316, 316 *bis*, 316 *ter*, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 321, 322 e 322 *bis* c.p.; infine, la nuova lett. i *ter*) prevede i soggetti indiziati del delitto di cui all'art. 612 *bis* c.p.

lettura complessiva di questi provvedimenti si può comunque ritenere che anche in tali casi i soggetti fossero a pericolosità generica (grafico 20 e tabella 10).

Grafico 20 – Tipologia di pericolosità. Totale.



Nell'arco temporale considerato si è verificata la costante e progressiva riduzione di decisioni assunte nei confronti di soggetti a pericolosità generica (passate da 137 nel 2012 a 47 nel 2016), mentre quelle adottate nei confronti di destinatari a pericolosità qualificata si sono sostanzialmente mantenute sui medesimi valori (da 5 nel 2012 a 4 nel 2016) (grafico 21 e tabella 10).

Grafico 21 – Tipologia di pericolosità. Andamento negli anni.

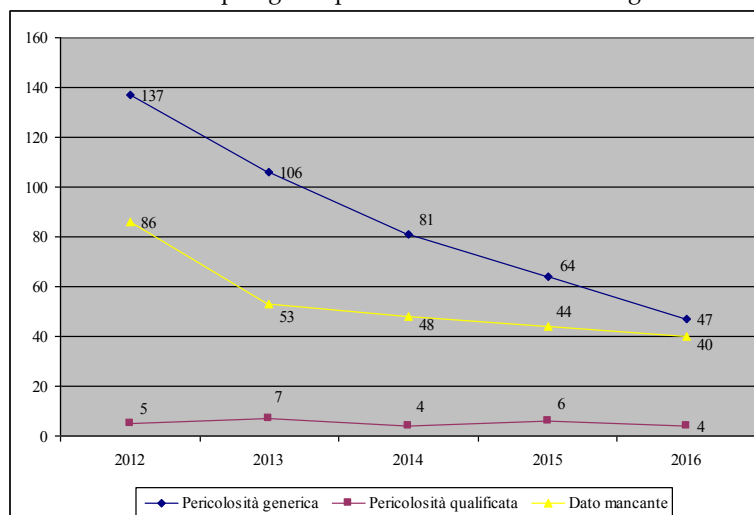


Tabella 10 – Tipologia di pericolosità. Andamento negli anni.

<i>Tipologia di pericolosità</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Soggetti a pericolosità generica</b>	137	106	81	64	47	<b>435</b>
<b>Soggetti a pericolosità qualificata</b>	5	7	4	6	4	<b>26</b>
<b>Dato mancante nel provvedimento</b>	86	53	48	44	40	<b>271</b>

Per quei casi in cui il dato è stato specificato, si può analizzare più nel dettaglio di quale fattispecie di pericolosità facessero parte i destinatari dei provvedimenti giudiziari.

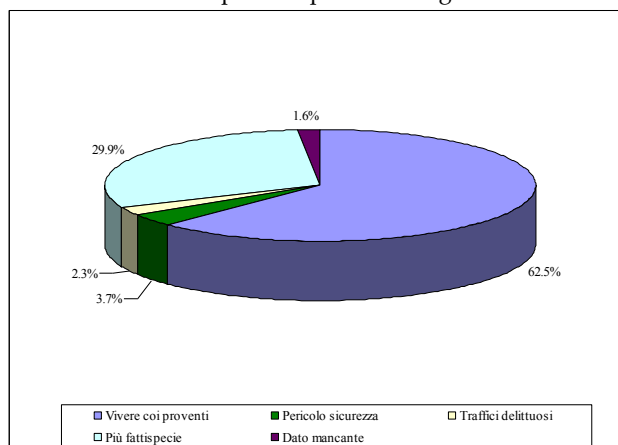
#### 4.2.1. I destinatari a pericolosità generica.

Quanto alla pericolosità generica, hanno prevalso le ipotesi di soggetti ritenuti vivere abitualmente con i proventi di attività delittuose di cui alla lett. b) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011 (272 casi, pari al 62,5% dei pericolosi generici).

In un numero esiguo di casi si è trattato di coloro 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 di cui alla lett. c) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011 (16 casi, corrispondenti al 3,7% dei pericolosi generici), e di individui abitualmente dediti a traffici delittuosi di cui alla lett. a) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011) (10 casi, pari al 2,3% dei pericolosi generici).

In 130 casi (il 29,9% dei pericolosi generici) i destinatari dei decreti sono stati considerati appartenere a più di una fattispecie, mentre in 7 casi (pari all'1,6%) è stato indicato solo l'art. 1 d.lgs. n. 159/2011, senza specificazione della lettera di riferimento (grafico 22 e tabella 11).

Grafico 22 – Fattispecie di pericolosità generica. Totale.



Nei cinque anni oggetto d'esame la fattispecie di coloro che sono dediti a traffici delittuosi ha avuto un andamento piuttosto altalenante (2 casi nel 2012 e nel 2013, 0 casi nel 2014 e nel 2016, 6 nel 2015). La fattispecie dei soggetti pericolosi per l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica, invece, partita da 1 caso nel 2012, poi si è mantenuta su valori costanti (3-4 casi all'anno). All'opposto, la fattispecie di coloro che vivono con i proventi di attività delittuose ha subito un notevole, progressivo, decremento (da 97 casi nel 2012 a 23 nel 2016), così come si sono dimezzati i casi di soggetti rientranti in più fattispecie (da 35 nel 2012 a 16 nel 2016) (tabella 11).

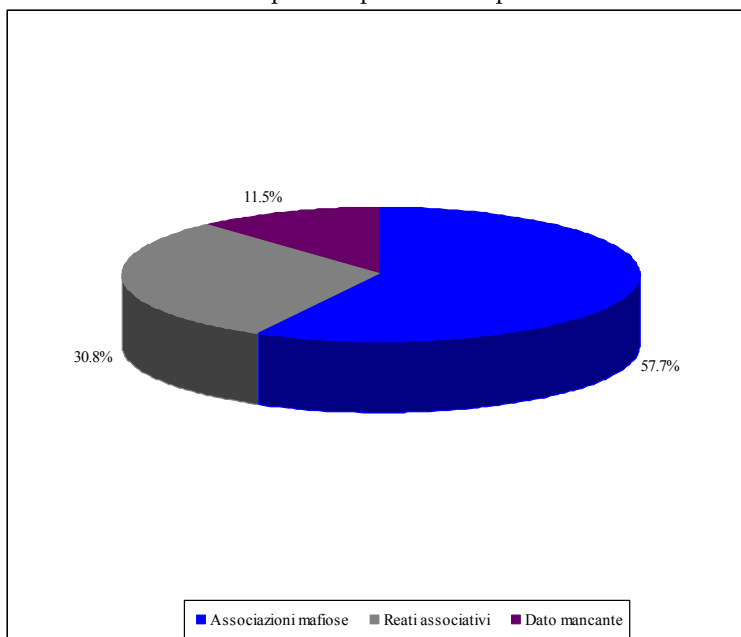
Tabella 11 – Fattispecie di pericolosità generica. Andamento negli anni.

<i>Fattispecie di pericolosità generica</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Dedizione a traffici delittuosi (art. 1, lett. a)</b>	2	2	0	6	0	<b>10</b>
<b>Vivere con i proventi di attività delittuose (art. 1, lett. b)</b>	97	66	45	41	23	<b>272</b>
<b>Pericolo per integrità minorenni, sanità, sicurezza (art. 1, lett. c)</b>	1	4	3	4	4	<b>16</b>
<b>Più fattispecie</b>	35	34	32	13	16	<b>130</b>
<b>Dato mancante nel provvedimento</b>	2	0	1	0	4	<b>7</b>

#### 4.2.2. I destinatari a pericolosità qualificata.

Per ciò che concerne la pericolosità qualificata, è interessante notare come, tra tutte le fattispecie di destinatari previste dall'art. 4 d.lgs. n. 159/2011, siano state oggetto di un procedimento di prevenzione, nel territorio milanese, esclusivamente quella degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso di cui alla lett. a) dell'art. 4 cit. (15 casi, corrispondenti al 57,7% dei pericolosi qualificati) e quella degli indiziati dei delitti di cui alla lett. b) dell'art. 4 cit. (8 casi, pari al 30,8% dei pericolosi qualificati). Infine, nei rimanenti 3 casi di pericolosità qualificata (pari all'11,5%), benché nel decreto fosse indicato l'art. 4 d.lgs. n. 159/2011, senza specificazione della lettera di riferimento, dalla lettura dei provvedimenti si può comunque escludere che si trattasse di soggetti rientranti nelle lettere dalla d) alla i) della norma (grafico 23 e tabella 12).

Grafico 23 – Fattispecie di pericolosità qualificata. Totale.



Nella tabella 12 è riportato l'andamento nel tempo dei (pochi) casi rientranti nelle fattispecie di cui alla lett. a) ed alla lett. b) dell'art. 4 d.lgs. n. 159/2011.

Tabella 12 – Fattispecie di pericolosità qualificata. Andamento negli anni.

<i>Fattispecie di pericolosità qualificata</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose (art. 4, lett. a)</b>	4	2	2	4	3	<b>15</b>
<b>Indiziati di criminalità di tipo associativo (art. 4, lett. b)</b>	1	3	1	2	1	<b>8</b>
<b>Dato mancante nel provvedimento</b>	0	2	1	0	0	<b>3</b>

#### 4.2.3. Sussistenza di precedenti penali e/o di carichi pendenti in capo ai proposti.

I destinatari dei provvedimenti del Tribunale annoverano, in linea di massima, uno o (ipotesi assai più frequente) più precedenti penali e, in alcuni casi, anche qualche procedimento penale in corso. Su 732 soggetti venuti all'attenzione della Sezione Autonoma Misure di Prevenzione di Milano almeno 554 hanno a loro carico uno o più precedenti penali ed almeno 127 hanno uno o più procedimenti penali in corso al momento della valutazione.

Tra i precedenti penali di coloro che sono rientrati nelle fattispecie di pericolosità generica di cui alle lett. a) e b) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011 figurano soprattutto reati contro il patrimonio (furto, rapina, ricettazione, estorsione, danneggiamento, indebito utilizzo di carte di credito, truffa, appropriazione indebita, insolvenza fraudolenta, circonvenzione di incapaci, riciclaggio, usura). In vari casi, tali reati non erano espressione di semplice criminalità c.d. 'da strada', ma si è trattato di fatti di elevato spessore delinquenziale, anche commessi in associazione (ad esempio, rapine in gioiellerie che hanno fruttato un provento di svariati milioni di euro, complesse e remunerative truffe ai danni di istituti bancari, traffico internazionale di autovetture di notevole valore economico).

Numerosi sono, poi, i precedenti penali per detenzione e cessione illecita di stupefacenti, anche in forma associativa e transnazionale, detenzione illegale di armi, guida sotto l'influenza di sostanze alcoliche o stupefacenti, falsi di vario genere.

Compaiono anche reati in materia edilizia ed urbanistica, violazione della normativa in materia di smaltimento dei rifiuti, evasione fiscale, bancarotta fraudolenta.

Non mancano, però, nemmeno maltrattamenti contro familiari e conviventi e delitti contro la persona (quali percosse, lesione personale, minaccia, violenza privata, sequestro di persona, violazione di domicilio, e, in numero più esiguo, violenza sessuale, atti persecutori ed omicidio, tentato o consumato).

Vi sono, altresì, delitti contro la pubblica amministrazione (peculato, corruzione, abusivo esercizio di una professione, resistenza e violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e delitti contro l'amministrazione della giustizia (calunnia, simulazione di reato, favoreggiamento personale).

Tra i precedenti penali di chi è stato considerato pericoloso per l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica ai sensi della lett. c) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011, invece, vi sono in misura minore reati inerenti agli stupefacenti e delitti contro il patrimonio (in genere connotati da un certo grado di violenza, quali rapina ed estorsione) ed in numero maggiore maltrattamenti contro familiari e conviventi e delitti contro la persona (lesione personale, minaccia, violenza sessuale, reati sessuali ai danni di minorenni, atti persecutori ed omicidio, tentato o consumato).

I precedenti penali dei soggetti a pericolosità qualificata appartenenti alla lett. a) dell'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 sono principalmente associazione di tipo mafioso, associazione a delinquere per la commissione di truffe, estorsione, usura, reati tributari e finanziari, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Coloro che sono rientrati nella lett. b) dell'art. 4 d.lgs. n. 159/2011, invece, hanno precedenti soprattutto per associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti, oltre che, in misura minore, precedenti per delitti contro il patrimonio (truffa, rapina, estorsione, ricettazione), per delitti contro la persona (omicidio, sequestro di persona) e per detenzione e porto illegale di armi.

Quanto ai procedimenti penali pendenti a carico del proposto al momento della valutazione del Tribunale, si è trattato quasi sempre di procedimenti per reati gravi: prevalentemente, procedimenti per associazione per delinquere finalizzata alla commissione di vari reati (reati fiscali e finanziari, delitti contro il patrimonio, quali furti,



rapine e truffe, sfruttamento della prostituzione, contrabbando, gestione del *racket* degli alloggi popolari), o procedimenti per usura, estorsione, rapina, riciclaggio, ricettazione, detenzione illegale di armi, detenzione e cessione illecita di stupefacenti, intestazione fittizia di autovetture, bancarotta fraudolenta, violenza sessuale e atti sessuali con minorenni (soprattutto per i destinatari a pericolosità generica); procedimenti per associazione di tipo mafioso (in particolare modo per i soggetti a pericolosità qualificata di cui alla lett. a dell'art. 4 d.lgs. n. 159/2011); procedimenti per associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti (specialmente per i soggetti di cui alla lett. b dell'art. 4 d.lgs. n. 159/2011). In alcuni casi erano pendenti nei confronti di uno stesso soggetto procedimenti per più di un reato.

#### 4.3. I criteri alla base delle decisioni.

La lettura integrale di tutti i decreti emessi, nel periodo considerato, dalla Sezione Autonoma del Tribunale di Milano, ha consentito di ricostruire i criteri che hanno guidato i giudici nelle loro determinazioni.

Metodologicamente, si è provveduto ad estrapolare dalle motivazioni dei provvedimenti gli elementi che sono stati oggetto di valutazione giudiziale ed a raggrupparli in categorie generali, elaborate al fine di rendere più agevole e fluida l'esposizione.

Prima di passare al loro esame, però, bisogna fare alcune premesse.

Le decisioni del Tribunale si sono sempre fondate su una pluralità di elementi, che sono stati attentamente soppesati e rapportati tra loro.

Nell'arco di tempo analizzato, inoltre, non si sono riscontrate rilevanti variazioni per quanto concerne il tipo di fattori presi in considerazione.

Al fine di reperire gli elementi utili alla decisione sulle proposte, i giudici hanno utilizzato, innanzitutto, le informative fornite dalle forze dell'ordine e le indicazioni riportate dalla procura. Hanno acquisito, poi, autonomamente documentazione varia, tra cui i certificati del casellario giudiziale, gli atti di eventuali procedimenti penali in corso o appena conclusi (ad esempio, verbali di intercettazioni e testimonianze rese nel procedimento), documenti fiscali, tributari, immobiliari, bancari e societari. Qualora sia stata prodotta, i giudici hanno considerato attentamente anche la documentazione portata alla loro attenzione dalla difesa (ad esempio, consulenze di parte o perizie effettuate in altri procedimenti penali, risultati delle indagini difensive, certificazioni rilasciate dai servizi psico-socio-sanitari del territorio, relazioni provenienti dagli istituti penitenziari, attestazioni lavorative o comprovanti la provenienza del reddito). Essi, inoltre, hanno sentito spesso l'interessato e, in 2 casi, anche i testimoni a suo favore. Il Tribunale, invece, non ha mai disposto in via autonoma una perizia criminologica, né ha sentito gli operatori dei servizi o ha chiesto una specifica indagine sociale.

Procedendo all'analisi degli elementi, la valutazione della *"situazione penale"* del proposto ha rivestito un ruolo di primaria importanza nella decisione circa la necessità o meno di applicargli una misura di prevenzione personale (1101 casi). L'elemento maggiormente rilevato è stato quello dei *precedenti penali* del soggetto (578 casi). In

particolare, in 551 di questi casi sono state ritenute determinanti entità numerica e gravità dei reati. In 27 casi, invece, ha pesato positivamente per l'interessato l'assenza di precedenti penali. Sono state oggetto di notevole considerazione anche le vicende giudiziarie ancora aperte a carico del proposto. Il Tribunale ha valutato l'eventuale esistenza di *denunce* recenti (392 casi, in 358 dei quali vi erano denunce, in 34 no), di *procedimenti penali in corso* e di *carichi pendenti* (131 casi, in 123 dei quali vi erano procedimenti pendenti, in 8 no).

Altro aspetto fondamentale è stato quello relativo alla *“ricorrenza delle condotte delittuose”* (366 casi). In 250 casi i giudici hanno ritenuto che i reati posti in essere dal proposto fossero indicativi di una *scelta delinquenziale radicata* per la sistematicità con la quale sono stati reiterati in un lungo periodo di tempo (in 10 di tali casi il Tribunale ha parlato di una vera e propria *“serialità”* nella commissione di certe tipologie di delitti, ad esempio, rapine, truffe, reati fiscali e tributari). A favore della decisione di non applicare una misura di prevenzione ha giocato, invece, l'*episodicità* della condotta (23 casi), riconosciuta sia in ipotesi in cui è stato commesso un unico reato, che in situazioni in cui sono stati compiuti più reati, ma nelle quali il soggetto non è apparso essere dedito alla delinquenza o avere assunto uno stile di vita criminale (in 5 di questi casi è stato valutato in senso favorevole all'interessato il fatto che il comportamento delittuoso fosse stato tenuto a causa di una particolare situazione 'favorente', relativa al contesto lavorativo o di coppia, o ad una condizione di malattia del figlio). Anche la *lontananza nel tempo dei reati* (56 casi), dopo la commissione dei quali non vi è stato nessun altro rilievo recente, ed il *cambiamento della condotta o del contesto di vita* del proposto (ad esempio, mutamento di ambiente, di domicilio o di *partner*) (28 casi) hanno fatto propendere per l'inopportunità della misura preventiva, in ragione della manifestata volontà di reinserimento sociale. L'*assenza di elementi positivi nuovi* rispetto ad una pregressa situazione di assiduità nella consumazione di reati (9 casi), al contrario, è stata valutata negativamente.

L'attenzione è stata rivolta anche alla *“gravità dei reati”* commessi (181 casi, in 151 dei quali gli illeciti sono stati ritenuti gravi, in 30 no).

Importante è stato anche il *“contesto”* nel quale gli *“episodi delittuosi”* si sono inseriti (138 casi). In 92 casi è stato considerato con sfavore il *contesto criminale organizzato* all'interno del quale i reati sono stati commessi, in 3 dei quali esso era di livello internazionale. In 46 casi sono stati valutati anche la possibile *appartenenza o l'eventuale contatto* del soggetto *con associazioni criminali di stampo mafioso*. In 40 di questi casi tale tipo di collegamento è stato riconosciuto; in 3 casi non è stato individuato o non è stato ritenuto sicuro; in altri 2 casi è stata verificata la sua interruzione; in 1 caso è stato appurato che la consorteria criminale era stata smantellata.

Un ulteriore aspetto oggetto di valutazione è stato quello delle *“modalità di commissione dei reati”* (89 casi). Sono stati considerati il *livello di professionalità* che la persona ha saputo impiegare *nell'attività criminosa* (ad esempio, la capacità organizzativa) (37 casi); il fatto che i *reati* fossero stati compiuti *all'interno* ed in occasione

dell'attività professionale od imprenditoriale svolta dal proposto (36 casi)<sup>35</sup>; talune altre particolari modalità di commissione dei reati (ad esempio, l'abilità nello sviare i sospetti da sé oppure, all'opposto, l'utilizzo di modalità estremamente maldestre, indicative di un soggetto non avvezzo a delinquere o spinto da disturbi) (12 casi); il fatto che il proposto avesse approfittato della particolare condizione di *vulnerabilità delle vittime* (ad esempio, persone anziane) (4 casi).

Un aspetto decisivo è stato, poi, quello dei “*precedenti interventi penali e para-penali*” effettuati nei confronti del proposto (misure preventive applicate, misure di estinzione del reato o della pena concesse, trattamento rieducativo intramurario ed extramurario svolto) (617 casi). Sia per l'applicazione di una nuova misura di prevenzione che ai fini dell'aggravamento e/o della reiterazione di una misura già in corso, sono state rilevanti, da un lato, la *commissione di reati* da parte del proposto successivamente alla fruizione di benefici (quali la sospensione condizionale della pena o l'indulto), oppure durante la sottoposizione a, o dopo la cessazione di una misura di prevenzione, di un periodo di detenzione o di una misura alternativa (417 casi), e, dall'altro lato, la *violazione delle prescrizioni* imposte con una misura preventiva già applicata (122 casi<sup>36</sup>). Rilevanza è stata, altresì, riconosciuta all'*andamento* e, quindi, all'effetto rieducativo, dell'eventuale *programma di trattamento* in corso o appena concluso in carcere o in misura alternativa (78 casi). In 33 di questi casi vi è stata una valutazione positiva, che ha influito sulla decisione di non applicare la misura di prevenzione. In 32 casi, invece, la partecipazione al trattamento è stata giudicata solo strumentale o negativa (a volte a seguito della revoca da parte del tribunale di sorveglianza della misura alternativa concessa) e, perciò, è stata imposta la misura preventiva. In altri 13 casi è stata applicata la misura di prevenzione poiché il programma rieducativo era appena stato avviato e non si è potuto verificare il livello di adesione raggiunto dall'interessato. Nelle situazioni di fallimento del precedente intervento penale o para-penale e/o di totale indifferenza dimostrata rispetto all'ingiunzione alla legalità, è stato ritenuto necessario sottoporre il soggetto ad un ulteriore controllo attraverso la misura di prevenzione.

Un altro aspetto di notevole peso è stato quello dell'esistenza o dell'assenza di leciti “*mezzi di sostentamento*” (468 casi). In 442 casi sono stati valutati, innanzitutto, la *situazione lavorativa* del proposto (433 casi) e/o il *reddito* derivante da *fonti extra-lavorative*, quali, ad esempio, pensione, canoni di locazione, rendite finanziarie (9 casi). Di questi 442 casi, in 299 è stato determinante ai fini della decisione di applicare la sorveglianza speciale il fatto che il soggetto non avesse un lavoro o altro tipo di reddito lecito, oppure che il lavoro o il reddito non fossero documentati o, se documentati, fossero insufficienti alle reali necessità di vita. In ulteriori 20 casi il Tribunale ha valutato negativamente che la persona avesse commesso reati pur possedendo un'adeguata attività lavorativa. Nei

---

<sup>35</sup> I soggetti erano: titolari di imprese private, un mediatore creditizio, un medico, un membro della giunta comunale, un membro del consiglio comunale, un appartenente all'Arma dei Carabinieri, un contabile, un funzionario dell'Agenzia delle Dogane.

<sup>36</sup> In 1 di questi casi non è stato dato peso alle violazioni commesse, in quanto esse erano state determinate da una patologia psichica da cui il soggetto era affetto.

restanti 123 casi, all'opposto, sono stati considerati positivi la presenza di un'attività lavorativa (seppure, a volte, saltuaria o irregolare), oppure gli sforzi fatti dall'interessato per il reperimento di un'attività lecita, o il fatto che lo stesso, prima privo di lavoro, ne avesse intrapreso uno o, ancora, il fatto che avesse cambiato attività, rispetto ad una che aveva favorito le scelte delinquenziali. Sono stati vagliati, poi, la *disponibilità economica* del soggetto ed il suo *tenore di vita* (26 casi), i quali sono risultati proporzionati alle entrate lecite dichiarate in soli 3 casi.

In 354 casi ha rilevato sfavorevolmente la "*frequentazione*" da parte del proposto "*di persone pregiudicate*" o coinvolte in vicende penali ancora pendenti.

Un altro aspetto valutato è stato quello dell'"*abuso di sostanze stupefacenti e/o alcoliche*" (175 casi). Il Tribunale ha considerato la mancata presa in carico del soggetto da parte dei competenti servizi e, quindi, l'attualità di una problematica non risolta (111 casi) o, al contrario, la sua sottoposizione ad un programma di disintossicazione (64 casi). Ai fini della decisione di non imporre la sorveglianza speciale ha avuto rilievo la positività del trattamento avviato, mentre hanno fatto propendere per l'applicazione (o l'aggravamento o la reiterazione) della misura sia l'assenza o l'andamento negativo del programma curativo che la necessità di un'ulteriore verifica della situazione, in ragione del lungo periodo di dipendenza pregresso o del fallimento di programmi terapeutici precedentemente intrapresi.

Un ulteriore aspetto che ha, in parte, influenzato le decisioni del Tribunale è stato quello delle "*condizioni personali del proposto*" (88 casi). Innanzitutto, sono state considerate le sue *condizioni di salute* (47 casi, di cui 35 relativi a patologie di carattere fisico e 12 a disturbi di carattere psichico<sup>37</sup>). In 11 di questi casi i giudici hanno rilevato che la malattia non aveva impedito al soggetto di compiere attività delinquenziali e hanno, quindi, applicato la sorveglianza speciale. Comunque, sono sempre state vagliate la necessità della presa in carico da parte dei servizi sanitari e la sua compatibilità con la misura di prevenzione. In secondo luogo, è stata valutata la *condizione di disagio* personale, familiare e/o sociale in cui versava l'interessato (dovuta, ad esempio, a problematiche psicologiche, a deprivazione affettiva o culturale, a difficoltà socio-economiche) (20 casi). In alcuni di questi casi la misura non è stata applicata (o aggravata), mentre in altri è stata applicata (o aggravata), ma con l'attenzione ad evitare che la stessa potesse essere causa di un peggioramento della situazione (ad esempio, è stato escluso il più limitante obbligo di soggiorno). Ancora, ha avuto rilievo l'*età del soggetto* (21 casi, in 19 dei quali si trattava di un giovane, in 2 di un anziano). La giovane età è stata per lo più considerata positivamente, in rapporto al fatto che poteva ancora consentire una modifica comportamentale, mentre l'età avanzata è stata valutata negativamente, poiché non ha impedito la commissione di reati.

Un certo peso hanno avuto anche elementi quali la "*condotta violenta*" che ha caratterizzato, in generale, il comportamento del proposto nel tempo (71 casi) e la sua

---

<sup>37</sup> Tali condizioni, in qualche caso, hanno dato luogo a pronunce di parziale capacità o di totale incapacità in relazione ai reati precedentemente commessi.

“*crescita criminale*”, manifestatasi nell’aumento del numero e/o della gravità dei reati commessi (62 casi).

In alcuni provvedimenti sono stati giudicati negativamente la condizione di “*irreperibilità*” nella quale il soggetto si era in precedenza posto, al fine di sottrarsi agli interventi dell’autorità giudiziaria (15 casi), ed il fatto che il proposto avesse incominciato a “*delinquere fin da minorenni*” (14 casi).

Alcune volte è stato sondato anche il “*contesto familiare*” dell’interessato (12 casi). In 9 di essi tale contesto – nella specie, delinquenziale – è stato ritenuto un elemento negativo poiché esso avrebbe potuto favorire la commissione di reati da parte del proposto; in 3 casi, invece, il contesto familiare è stato reputato positivo, in quanto in grado di fornire al soggetto un supporto per il cambiamento.

In 11 casi il Tribunale ha valutato, poi, l’opportunità di procedere all’applicazione di una misura preventiva alla luce dell’eventuale “*compresenza di una misura di sicurezza*”, in modo da non creare una sovrapposizione nell’esecuzione delle due tipologie di misure<sup>38</sup>. In particolare, ha ritenuto di non dover applicare la sorveglianza speciale ove fosse già stata chiesta o imposta una misura di sicurezza (per uno specifico reato commesso dall’interessato), soprattutto se contraddistinta da contenuti curativi (7 casi). I giudici hanno deciso, invece, di imporre la misura di prevenzione ove la misura di sicurezza già eseguita fosse stata violata o non avesse sortito le finalità preventive che le sono proprie (4 casi).

In 10 casi è stata stimata la “*condotta complessivamente tenuta*” dal soggetto.

In 7 casi ha rilevato il grado di “*revisione critica*” effettuata, che è stato ritenuto adeguato solo in 2 di essi.

In 4 casi è stata considerata sfavorevolmente la precedente “*dichiarazione di delinquenza abituale*” del soggetto.

In altri 4 casi è stato giudicato negativamente il fatto che l’interessato avesse degli “*alias*” (ovvero che, in occasione di pregressi contatti con l’autorità di pubblica sicurezza, avesse fornito differenti generalità, nessuna delle quali corrispondente ai suoi reali dati anagrafici).

Infine, in ulteriori 4 casi non è stata applicata nessuna misura preventiva poiché i giudici hanno ritenuto che gli “*elementi*” emersi “*non*” fossero “*certi ed univoci*”<sup>39</sup> (tabella 13 e grafico 24).

---

<sup>38</sup> L’art. 13 d.lgs. n. 159/2011 stabilisce, infatti, che “quando sia stata applicata una misura di sicurezza detentiva o la libertà vigilata, durante la loro esecuzione non si può far luogo alla sorveglianza speciale; se questa sia stata pronunciata, ne cessano gli effetti”. L’art. 15, c. 2, d.lgs. n. 159/2011 statuisce, a sua volta, che “l’obbligo del soggiorno cessa di diritto se la persona obbligata è sottoposta a misura di sicurezza detentiva. Se alla persona obbligata a soggiornare è applicata la libertà vigilata, la persona stessa vi è sottoposta dopo la cessazione dell’obbligo del soggiorno”.

<sup>39</sup> Nella voce “Altro” (12 casi) sono stati inseriti elementi che sono stati valutati dal Tribunale in 1 o, al massimo, 2 provvedimenti. Favorevoli al soggetto sono stati l’esistenza di un’attività di studio, la collaborazione con le forze dell’ordine e con l’autorità giudiziaria, lo svolgimento di attività di volontariato, l’avvenuto risarcimento del danno, il fatto che i reati fossero stati commessi per immaturità, il fatto che la misura di prevenzione non sarebbe stata efficace per la tipologia di reati commessi (fiscali). In senso negativo hanno pesato, invece, la presenza di un mandato di arresto europeo a carico del proposto e l’assenza di

Grafico 24 – Singoli elementi considerati dal Tribunale in ordine di rilevanza decrescente. Totale.

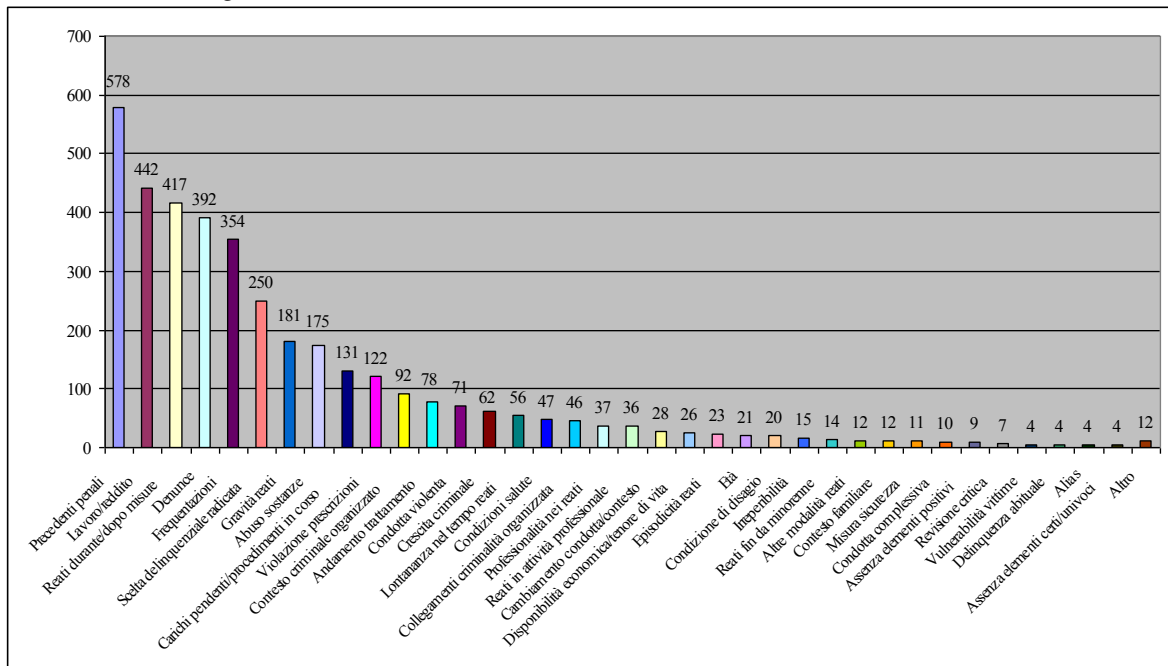


Tabella 13 – Elementi considerati dal Tribunale raggruppati in base alla rilevanza degli aspetti toccati. Totale.

<i>Aspetti</i>	<b>N. casi</b>	<i>Elementi considerati</i>	<b>N. casi</b>
Situazione penale del proposto	1101	Precedenti penali	578
		Denunce	392
		Carichi pendenti/procedimenti penali in corso	131
Efficacia degli interventi effettuati	617	Reati durante/dopo misure, detenzione, benefici	417
		Violazione delle prescrizioni	122
		Andamento del trattamento	78
Mezzi di sostentamento	468	Lavoro/reddito	442
		Disponibilità economica/tenore di vita	26
Ricorrenza delle condotte delittuose	366	Scelta delinquenziale radicata	250
		Lontananza nel tempo dei reati	56
		Cambiamento condotta/contesto	28

collaborazione con l'autorità giudiziaria.



10/2018

		Episodicità dei reati	23
		Assenza di elementi positivi	9
Frequenzazioni	354		
Gravità dei reati	181		
Abuso di sostanze	175		
Contesto degli episodi delittuosi	138	Contesto criminale organizzato	92
		Collegamenti con la criminalità di tipo mafioso	46
Modalità di commissione dei reati	89	Professionalità nel compimento dei reati	37
		Reati nell'ambito dell'attività professionale	36
		Altre modalità di commissione dei reati	12
		Vulnerabilità delle vittime	4
Condizioni personali del proposto	88	Condizioni di salute	47
		Età	21
		Condizione di disagio	20
Condotta violenta	71		
Crescita criminale	62		
Irreperibilità del proposto	15		
Reati commessi da minorenni	14		
Contesto familiare	12		
Compresenza di una misura di sicurezza	11		
Condotta complessiva	10		
Revisione critica	7		
Dichiarazione di delinquenza abituale	4		
Esistenza di <i>alias</i>	4		

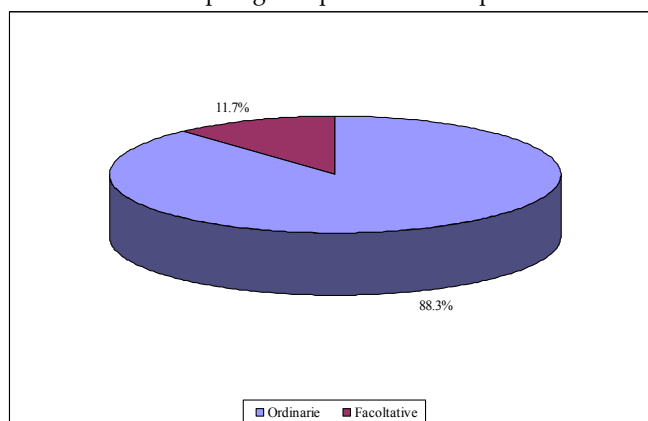


Assenza di elementi certi/univoci	4	
Altro	12	

#### 4.4. Le prescrizioni imposte.

Passando all'esame delle prescrizioni che il Tribunale ha imposto, sia in sede di applicazione della sorveglianza speciale che in sede di aggravamento di una misura già in esecuzione, è interessante notare come nell'assoluta maggioranza dei casi (542, pari all'88,3%) esse siano state esclusivamente quelle ordinarie, uguali per tutti i prevenuti, previste dall'art. 8, c. 3, 4, 6 e 7, d.lgs. n. 159/2011. Solo in un numero esiguo di casi (72, corrispondenti all'11,7%) i giudici hanno esercitato la facoltà loro concessa dal c. 5 della norma di indicare prescrizioni aggiuntive, individualizzate in base alla situazione del destinatario ed alla tipologia di attività delittuosa eventualmente commessa (grafico 25 e tabella 14).

Grafico 25 – Tipologia di prescrizioni imposte. Totale.



L'andamento nel periodo oggetto d'indagine è stato simile per le due tipologie di prescrizioni: vi è stato un costante e progressivo decremento di entrambe, dovuto alla generale riduzione dei provvedimenti emessi. In proporzione, però, le prescrizioni facoltative sono diminuite maggiormente, arrivando ad un terzo (dalle 26 nel 2012 alle 9 nel 2016), mentre quelle ordinarie sono rimaste più di un terzo (dalle 168 nel 2012 alle 65 nel 2016) (tabella 14).

Tabella 14 – Tipologia di prescrizioni imposte. Andamento negli anni.

<i>Tipologia di prescrizioni</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Ordinarie</b>	168	127	99	83	65	<b>542</b>
<b>Facoltative</b>	26	16	13	8	9	<b>72</b>



Tra le prescrizioni facoltative ha prevalso quella di continuare a svolgere il lavoro che il soggetto aveva al momento della sottoposizione alla misura o del suo aggravamento (30 casi).

In un numero inferiore di casi è stato imposto il divieto di accedere a determinati luoghi (10 casi, che hanno riguardato: stazioni ferroviarie [3], alcuni esercizi commerciali [2], centri di aiuto per persone con problematiche socio-economiche [1], strutture ospedaliere [1], uffici giudiziari [1], stadi [1], una municipalità [1]<sup>40</sup>).

Sono stati previsti, poi, il divieto di avvicinarsi ad alcune persone (8 casi, di cui 7 relativi ad *ex* conviventi e loro congiunti ed 1 concernente soggetti minorenni, non frequentabili senza la presenza di persone adulte) ed il divieto di utilizzare internet (altri 8 casi, in 3 dei quali il divieto è stato assoluto, mentre in 5 ha riguardato esclusivamente lo svolgimento di attività commerciali).

Talora è stata concessa l'autorizzazione a lasciare il domicilio in orari differenti da quelli 'canonici'<sup>41</sup>, oppure l'autorizzazione a recarsi in luoghi diversi da quello dove è stato fissato l'obbligo di soggiorno (6 casi, in cui il permesso è stato dato per motivi di lavoro, per poter frequentare i figli o per potersi recare presso determinate strutture ospedaliere).

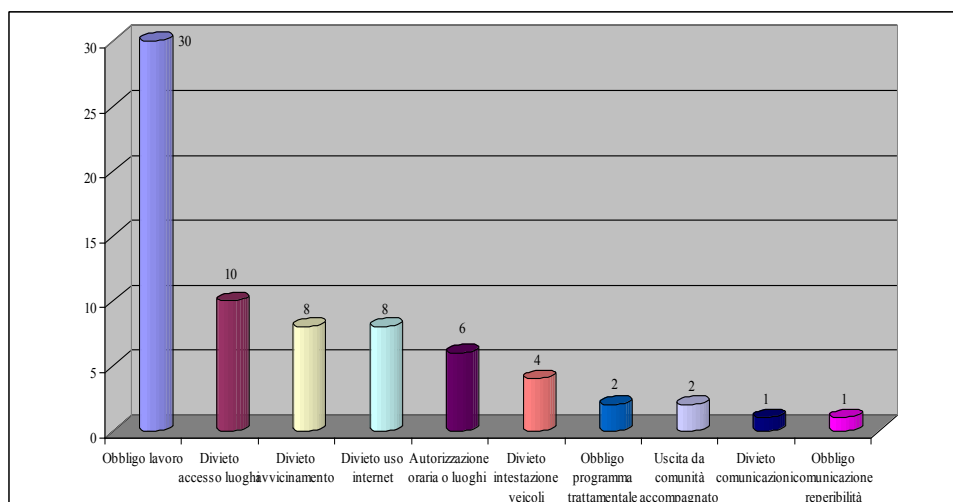
In numero minore sono stati applicati il divieto di intestazione di veicoli (4 casi); l'obbligo di svolgere un programma di trattamento presso servizi pubblici (2 casi, di cui 1 presso il Servizio per la cura delle tossicodipendenze, e 1 presso il Presidio criminologico territoriale del Comune di Milano per il trattamento dei *sex offenders*); il divieto di uscire dalla comunità dove il soggetto aveva fissato la propria dimora se non accompagnato da un operatore della stessa (2 casi); il divieto di comunicazione con alcune persone (1 caso, relativo all'*ex* convivente ed ai suoi congiunti); l'obbligo, per il prevenuto privo di un domicilio fisso, di comunicare quotidianamente il luogo dove fosse, di volta in volta, reperibile (1 caso) (grafico 26).

---

<sup>40</sup> Per ciò che concerne le strutture ospedaliere, le stazioni ferroviarie e gli uffici giudiziari la prescrizione del divieto di accesso ha fatto salva la necessità per il destinatario di recarvisi.

<sup>41</sup> Normalmente tutti i decreti emessi dal Tribunale di Milano prevedono che il prevenuto rimanga nella propria dimora dalle ore 21.00 fino alle ore 7.00 del giorno successivo.

Grafico 26 – Prescrizioni facoltative. Totale.



Nel tempo sono diminuiti, fino ad azzerarsi, la prescrizione di continuare a svolgere il lavoro (da 15 nel 2012 a 0 nel 2016) ed il divieto di intestazione di veicoli (da 2 nel 2012 a 0 già nel 2015). L'importante prescrizione positiva di sottoporsi ad un programma trattamentale, assente fino al 2015, è stata utilizzata solo nel 2016. Le altre prescrizioni, considerato che si è sempre trattato di poche unità per anno, si sono mantenute pressoché costanti (tabella 15).

Tabella 15 – Prescrizioni facoltative. Andamento negli anni.

<i>Prescrizioni facoltative</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
<b>Obbligo di continuare il lavoro</b>	15	7	5	3	0	<b>30</b>
<b>Divieto di accesso a determinati luoghi</b>	1	3	2	2	2	<b>10</b>
<b>Divieto di avvicinamento ad alcune persone</b>	1	2	2	1	2	<b>8</b>
<b>Divieto di utilizzo o di commercio tramite internet</b>	2	1	1	2	2	<b>8</b>
<b>Autorizzazione oraria o per luoghi differenti</b>	2	1	2	0	1	<b>6</b>
<b>Divieto di intestazione veicoli</b>	2	1	1	0	0	<b>4</b>
<b>Obbligo di svolgere un programma trattamentale</b>	0	0	0	0	2	<b>2</b>
<b>Divieto di uscire dalla comunità se non accompagnato da un operatore</b>	2	0	0	0	0	<b>2</b>
<b>Divieto di comunicazione con alcune persone</b>	0	1	0	0	0	<b>1</b>
<b>Obbligo di comunicare quotidianamente il luogo di reperibilità</b>	1	0	0	0	0	<b>1</b>

## 5. Valutazioni conclusive: i principali esiti della ricerca.

A questo punto sono possibili alcune riflessioni basate sui dati sopra presentati.

1. Si può innanzitutto rilevare che, nell'arco temporale che va dal 2012 al 2016, *le misure di prevenzione personale di gran lunga più adottate* sono state quelle questorili tipiche (2.530 rimpatri con foglio di via obbligatorio, 1.876 avvisi orali); segue la sorveglianza speciale (494 nuove misure e 113 aggravamenti e/o reiterazioni di misure già in esecuzione); chiudono le misure questorili atipiche (484 daspo e 298 ammonimenti).

2. Rivolgendo l'attenzione alle misure tipiche, si può notare che *i destinatari* sono stati quasi esclusivamente i soggetti a pericolosità generica (peraltro gli unici sottoponibili alle misure questorili). Tale dato assume specifico rilievo in relazione a due diversi aspetti.

2.1. In primo luogo – supponendo che il dato sopra riferito trovi riscontro, almeno parziale, anche a livello nazionale – ciò consente di intuire quale sia l'effettivo impatto sul funzionamento e sulla tenuta del sistema preventivo italiano della sentenza de Tommaso della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>42</sup>. Come noto, infatti, essa ha ritenuto convenzionalmente illegittime le prime due fattispecie di soggetti a pericolosità generica di cui alle lett. a) e b) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011 (coloro che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi e le persone che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuose), poiché né la legge né la giurisprudenza interna avrebbero chiaramente identificato gli 'elementi fattuali' e le specifiche condotte che devono essere presi in considerazione per la valutazione della pericolosità del soggetto. Le due fattispecie di pericolosità, perciò, ad avviso dei giudici di Strasburgo, non indicherebbero con sufficiente chiarezza la portata e le modalità di esercizio dell'amplissima discrezionalità conferita alle corti nazionali e non sarebbero formulate con precisione adeguata a garantire al singolo tutela contro interferenze arbitrarie ed a consentirgli di prevedere in maniera sufficientemente certa l'imposizione di una misura di prevenzione<sup>43</sup>. La valutazione della legittimità della disciplina nazionale è rimessa ora alla Corte costituzionale, davanti alla quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale proprio a seguito della pronuncia europea<sup>44</sup>. In attesa che la Consulta si esprima, come si è già detto, la dottrina è divisa tra chi ritiene non più procrastinabile la revisione della normativa italiana in tema di destinatari delle misure di prevenzione<sup>45</sup>, e chi evidenzia

---

<sup>42</sup> C. edu, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, in particolare §§ 43-61 e 115-118.

<sup>43</sup> Per un commento a questa sentenza si vedano F. VIGANÒ, [La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali](#), in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, pp. 370-378; A.M. MAUGERI, *Misure di prevenzione*, cit., pp. 15-35.

<sup>44</sup> V. C. app. Napoli, Sez. Aut. Mis. Prev., ord. 14 marzo 2017, con nota di F. VIGANÒ, [Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta interna della sentenza De Tommaso](#), in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, pp. 296-298; Trib. Udine, ord. 10 aprile 2017, n. 115 (G.U. n. 37 del 2017); Trib. Padova, ord. 30 maggio 2017, n. 146 (G.U. n. 43 del 2017).

<sup>45</sup> F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo*, cit., p. 378; R. MAGI, [Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della](#)

invece che, a fronte di un innegabile *deficit* di determinatezza del testo legislativo, già da tempo la giurisprudenza di legittimità sta interpretando le fattispecie di pericolosità generica in modo tale da garantire il rispetto del canone della prevedibilità<sup>46</sup>. Qualora le riserve espresse dalla Corte EDU venissero condivise anche dalla Corte costituzionale, il sistema della prevenzione personale risulterebbe pressoché svuotato.

2.2. In secondo luogo, e tornando alla prassi milanese, occorre evidenziare che la maggior parte delle fattispecie di pericolosità qualificata previste dall'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 non è stata oggetto di applicazione.

*De iure condendo* appare, pertanto, utile una completa riformulazione delle fattispecie di pericolosità ed una loro articolazione su base scientifica, in modo che, oltre ad essere legislativamente individuate con precisione, siano anche significative dal punto di vista empirico-criminologico<sup>47</sup>.

3. L'indagine effettuata ha messo, poi, in evidenza una differenza, in relazione alle diverse misure applicate, per ciò che concerne *la situazione dei prevenuti*. Le misure questorili sono state rivolte soprattutto a chi si è reso o era a rischio di rendersi responsabile di reati c.d. 'da strada' (reati predatori ed inerenti alle sostanze stupefacenti), mentre la sorveglianza speciale ha colpito anche gli autori o probabili autori di criminalità economica (reati in materia edilizia ed urbanistica, evasione fiscale, bancarotta fraudolenta, peculato, corruzione, abusivo esercizio di una professione) e di gravi delitti contro la persona (lesione personale, reati sessuali, atti persecutori, omicidio). Tale dato consente di effettuare due considerazioni.

3.1. Da un lato, la misura più incisiva è stata utilizzata, come era ragionevole attendersi, per fare fronte a forme di delinquenza di più elevato spessore.

---

[pericolosità sociale. Le misure di prevenzione a metà del guado?](#), in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, p. 143. Si vedano anche M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire* (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. 467, e D. PULITANÒ, *Misure di prevenzione*, cit., p. 652.

<sup>46</sup> F. MENDITTO, *La sentenza De Tommaso*, cit., p. 159 ss. Si vedano anche S. RECCHIONE, *La pericolosità sociale*, cit., p. 131, e F. BASILE, *Tassatività delle norme*, cit., p. 6 ss., il quale analizza la recente giurisprudenza di legittimità che è impegnata "a fare sul serio col principio di tassatività".

<sup>47</sup> F. MANTOVANI, *Il problema della criminalità*, cit., pp. 517-518; M. CATENACCI, *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva* (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. 531; con riferimento all'ambito penale in senso stretto, v. anche M. BERTOLINO, [Il "crimine" della pericolosità sociale: riflessioni da una riforma in corso](#), in questa *Rivista*, 24 ottobre 2016, p. 3. Del resto, già da tempo, da più voci è stata chiesta l'abolizione o la revisione di alcune delle vigenti fattispecie di destinatari delle misure di prevenzione. Si vedano, tra gli altri, P. NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, pp. 646-647; F. TAGLIARINI, *Voce Pericolosità*, cit., p. 34; F.C. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, III ed., Cedam, Padova, 1985, p. 267 ss.; F. MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, cit., pp. 115-116; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., pp. 261-263; A. BALSAMO, [Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione](#), in questa *Rivista*, 2 marzo 2015, pp. 9-12; V. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in Id. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 332-335.

3.2. Dall'altro lato, paiono confermati i dubbi, espressi da una parte della dottrina<sup>48</sup>, che il recente ampliamento dei destinatari a pericolosità qualificata – operato dall'art. 1 l. n. 161/2017 con l'inclusione, tra le fattispecie di cui all'art. 4 d.lgs. n. 159/2011, degli indiziati di truffa aggravata e di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la pubblica amministrazione (nuova lett. i *bis*), e degli indiziati di atti persecutori (nuova lett. i *ter*) – non giovi ai fini di una più incisiva prevenzione di queste gravi ipotesi di reato. Difatti, colletti bianchi e *stalkers* – almeno nella prassi milanese ed almeno dal 2012 – sono normalmente destinatari della sorveglianza speciale, poiché vengono fatti rientrare tra i soggetti a pericolosità generica di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011. Anzi, l'innovazione legislativa, richiedendo la sussistenza di un'associazione per delinquere, potrebbe addirittura comportare una riduzione dell'utilizzo della prevenzione *ante delictum* nei confronti degli autori di delitti contro la pubblica amministrazione, limitandolo ai soli casi in cui essi agiscano in associazione.

4. Dalla ricerca è altresì emerso in maniera evidente che, sebbene il diritto della prevenzione non richieda la già avvenuta commissione di reati (trattandosi appunto di prevenzione *ante* o *praeter delictum*), la correlazione con episodi di criminalità *pregressa* è sempre stata significativa e spesso ricorrente.

4.1. Da una parte, infatti, i soggetti sottoposti sia alle misure di competenza del questore che a quelle di competenza dell'autorità giudiziaria, nella grande maggioranza dei casi, avevano già un passato delinquenziale importante. Soprattutto tra i destinatari della sorveglianza speciale nessuno era incensurato o privo di carichi pendenti e solo raramente ci sono stati individui con un singolo precedente penale o carico pendente. In quest'ultimo caso si trattava di delitti particolarmente gravi (come, ad esempio, associazione di tipo mafioso, detenzione e cessione illecita di sostanze stupefacenti, usura, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, delitti sessuali a danno di minori).

Le misure di prevenzione, quindi, sono state impiegate in una fase di solito molto avanzata del percorso delinquenziale dell'individuo, con finalità di prevenzione della recidiva, e non allo scopo di evitare la delinquenza primaria. Del resto, l'aggancio della pericolosità generica alla previa attività delinquenziale costituisce anche la strategia seguita negli ultimi anni dalla giurisprudenza di legittimità per conferire "tassatività" alle fattispecie di pericolosità generica<sup>49</sup>. In tal modo, tuttavia, si allontanano le misure di prevenzione dal loro obiettivo originario e tutt'altro che trascurabile sul piano politico-criminale: intervenire prima che il soggetto delinqua, o perlomeno prima che nel soggetto si strutturi una carriera criminale "irreparabile"<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Si vedano F. ROBERTI – M.V. DE SIMONE, [Osservazioni a margine dei lavori del Senato sull'iter di approvazione dell'A.S. n. 2134 recante modifiche al Codice delle leggi antimafia. La posizione della Procura Nazionale](#), in questa *Rivista*, 28 giugno 2016, pp. 6-7; F. BASILE, *Prevenzione: arma potente da usare con cautela*, in *Il Sole 24 Ore, Norme e tributi*, 5 luglio 2017, p. 37.

<sup>49</sup> In proposito si veda F. BASILE, *Tassatività delle norme*, cit., p. 9 ss.

<sup>50</sup> Si vedano P. NUVOLONE, *Dibattito*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 434, e, in relazione all'ambito

4.2. Dall'altra parte, poi, gli elementi che sono stati utilizzati ai fini della decisione sono prettamente collegati alla commissione di reati. Sono stati, infatti, valutati principalmente i reati commessi – stimati dal punto di vista dell'entità numerica, della frequenza e della stabilità nel tempo, della gravità, del contesto di realizzazione, delle modalità impiegate – e gli esiti di benefici concessi, di misure applicate o di trattamenti rieducativi svolti pur sempre in connessione con la precedente commissione di reati. Attenzione di gran lunga minore è stata, invece, riservata alla condizione personale del proposto ed al suo contesto di vita, eccezion fatta per la sua situazione economica e per le eventuali problematiche inerenti all'abuso di sostanze psicotrope, che sono elementi, invece, spesso presi in considerazione.

5. Dai dati raccolti si può ulteriormente evincere che, almeno nella realtà milanese, vi è stata *cautela*, e addirittura parsimonia, *nell'applicazione delle misure di prevenzione*, il cui utilizzo non sembrerebbe – come, invece, molti Autori, in una prospettiva generale, sostengono<sup>51</sup> – sia avvenuto in funzione surrogatoria di una pena che non poteva essere inflitta.

Infatti, innanzitutto, nel tempo si è verificata una diminuzione dell'utilizzo sia delle misure questorili che della sorveglianza speciale, non solo disposta, ma anche proposta, negli anni presi in considerazione (2012-2016), in misura decrescente. Il Tribunale di Milano, d'altra parte, ha spesso rigettato proposte di sorveglianza speciale, oppure non ha applicato, benché richiesto, l'obbligo di soggiorno e/o l'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza, o, ancora, ha fissato una durata inferiore rispetto a quella richiesta e, più in generale, nel corso del quinquennio analizzato, il Tribunale ha ridotto il periodo di sottoposizione alla sorveglianza speciale.

Inoltre, sia la Questura che il Tribunale milanesi, ai fini della valutazione, si sono basati su una pluralità di elementi oggettivi e non hanno applicato le misure in caso di incertezza, non concretezza e non univocità degli stessi<sup>52</sup>.

Ancora, il Tribunale ha sempre imposto la sorveglianza speciale o l'aggravamento o la reiterazione della stessa tenendo presenti le eventuali necessità di cura e di lavoro del soggetto e concedendo o prevedendo la concessione, ove necessario, di maggiori spazi di libertà<sup>53</sup>.

I giudici si sono, altresì, astenuti dall'applicazione della sorveglianza speciale o dell'obbligo di soggiorno, dall'imposizione dell'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza o dall'aggravamento e/o reiterazione della misura quando hanno ritenuto che, nella situazione concreta, la sorveglianza speciale, con le sue prescrizioni ordinarie obbligatorie per legge, o gli obblighi di soggiorno o di presentazione non

---

delle misure di sicurezza, M. PELISSERO, *Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 347.

<sup>51</sup> Si vedano i riferimenti bibliografici riportati nella nota 5.

<sup>52</sup> Ad esempio, il Tribunale, in caso di assoluzione nel procedimento penale, al fine di imporre la misura di prevenzione ha verificato che ricorressero comunque forti elementi indiziari (decr. 172/2012 R.G.M.P.).

<sup>53</sup> Tra gli altri, decr. 63/2013 R.G.M.P., 69/2013 R.G.M.P., 64/2014 R.G.M.P., 67/2014 R.G.M.P. e 131/2014 R.G.M.P.



sarebbero stati necessari<sup>54</sup>, sarebbero stati inutili ai fini preventivi<sup>55</sup>, avrebbero rivestito carattere esclusivamente afflittivo<sup>56</sup> o, addirittura, avrebbero reso difficile lo svolgimento di attività idonee al reinserimento sociale del soggetto (quali programmi di disintossicazione, percorsi curativi, attività lavorativa, gestione della famiglia)<sup>57</sup>.

Il Tribunale, inoltre, almeno in un'occasione ha precisato esplicitamente che le misure di prevenzione non sono sanzioni accessorie, da impiegare in sostituzione dell'ordinamento penale o di quello deontologico; esse non presuppongono una valutazione morale negativa sulla condotta tenuta dal proposto, e non seguono né la logica della punizione, né quella della giustificazione a causa dei condizionamenti ambientali presenti, ma l'unica logica legittima alla quale esse devono soggiacere è quella della prevenzione nei casi in cui vi sia il rischio di commissione di reati<sup>58</sup>. Le misure di prevenzione devono essere applicate "al fine di esercitare un controllo intelligente sul soggetto ritenuto socialmente pericoloso con la duplice finalità di tutelare

---

<sup>54</sup> Ad esempio, la proposta di applicazione della sorveglianza speciale è stata rigettata quando la pericolosità non è stata più considerata attuale in ragione della volontà di inserirsi regolarmente nella società, dimostrata dal soggetto attraverso la positiva adesione ad un percorso trattamentale e di disintossicazione in carcere ed il reperimento di un'attività lavorativa lecita (decr. 97/2013 R.G.M.P.). L'obbligo di soggiorno e l'obbligo di presentazione all'autorità di P.S. non sono stati disposti tutte le volte in cui è apparso possibile svolgere un adeguato monitoraggio delle attività compiute dal prevenuto anche in assenza di queste imposizioni più afflittive (decr. 84/2016 R.G.M.P.) e tutte le volte in cui tali obblighi sono apparsi inutilmente restrittivi sul piano della libertà individuale (decr. 35/2016 R.G.M.P.). La misura non è stata applicata nei casi in cui è stato ritenuto più adeguato a favorire il reinserimento sociale il percorso terapeutico rieducativo svolto in libertà vigilata da soggetti affetti da patologie psichiche, le quali avevano favorito la commissione dei reati ed avevano comportato la declaratoria di vizio (totale o parziale) di mente (decr. 101/2014 R.G.M.P. e 22/2016 R.G.M.P.).

<sup>55</sup> Ad esempio, la sorveglianza speciale non è stata disposta quando le condizioni mentali dell'individuo non gli avrebbero consentito di comprendere le prescrizioni che, per legge, il Tribunale avrebbe dovuto imporre (decr. 33/2012 R.G.M.P.).

<sup>56</sup> Ad esempio, la misura non è stata applicata quando la maggior parte delle condotte delittuose era risalente nel tempo e, perciò, la pericolosità non è stata ritenuta attuale sicché, a fronte della commissione di un nuovo reato, la sorveglianza speciale sarebbe diventata una pena per quest'ultimo (decr. 40/2016 R.G.M.P.). È stata rigettata la proposta avanzata nei confronti di un individuo, appartenente a forme di estremismo politico, che aveva posto in essere una protesta illecita contro i lavori per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità (TAV), poiché non sono stati ravvisati i requisiti di appartenenza dello stesso alla fattispecie di cui alla lett. c) dell'art. 1 d.lgs. n. 159/2011, dal momento che non risultava il compimento da parte sua di comportamenti violenti costituenti reato tali da "mettere in pericolo la normalità delle relazioni sociali" e, perciò, la sorveglianza speciale sarebbe stata utilizzata "come strumento sanzionatorio aspecifico attecchendosi l'intervento come misura afflittiva in assenza di una qualsiasi condizione richiesta dalle regole del processo penale" (decr. 55/2016 R.G.M.P., p. 9).

<sup>57</sup> Tra i tanti, decr. 4/2012 R.G.M.P., 4/2013 R.G.M.P., 12/2013 R.G.M.P., 99/2013 R.G.M.P., 99/2014 R.G.M.P., 105/2016 R.G.M.P. e 103/2015 R.G.M.P., nel quale è stato osservato che, alla luce delle oggettive e gravi condizioni di disagio personale e sociale dell'interessato, l'applicazione della sorveglianza speciale sarebbe risultata di difficoltosa attuazione e l'imposizione del divieto di dimora avrebbe finito per ostacolare il percorso avviato dal proposto con i servizi sociali che lo stavano seguendo ed avrebbe sottratto al soggetto "anche quei labili punti di riferimento che ha reperito (il lavoro seppur saltuario, l'ex compagna ed il conoscente che lo ospita nel fine settimana) aggravando ulteriormente la sua situazione di emarginazione sociale", p. 8.

<sup>58</sup> Decr. 172/2012 R.G.M.P.

le aspettative di sicurezza pubblica, da intendersi come pretesa della collettività all'esistenza di relazioni diffuse improntate al rispetto della legalità, e di ottenere dal soggetto sottoposto una condotta positiva di reazione al controllo che orienti la sua condotta sul piano del rientro nel perimetro della normale socialità (...) L'applicazione di una misura di prevenzione qualificata da prescrizioni meramente afflittive, prive cioè di una prospettiva anche rieducativa o di recupero del soggetto pericoloso, si atteggierebbe nel sistema come un semplice strumento di retribuzione, peraltro irrazionale rispetto alla risposta sanzionatoria tipica del processo penale, distonico rispetto ad un intervento finalizzato soprattutto alla eliminazione della pericolosità sociale soggettiva e quindi implicitamente rieducativo"<sup>59</sup>.

6. La ricerca qui esposta ha consentito, altresì, di mettere in evidenza *l'inadeguatezza delle prescrizioni* ordinarie – oltre che per la vaghezza e l'imprecisione di alcune di esse<sup>60</sup> – anche per il fatto che le stesse non vengono adattate alla personalità del singolo soggetto, ma vengono identicamente imposte qualunque sia la situazione individuale del proposto e qualunque sia l'attività delittuosa che si intende prevenire<sup>61</sup>.

Al fine di ovviare, almeno in parte, a questa criticità, che dipende dall'impianto normativo attuale, in alcuni casi il Tribunale non ha potuto fare altro che ritenere le prescrizioni inidonee e non applicare la misura. In tal modo, però, è venuto meno qualsiasi strumento da utilizzare per far fronte a situazioni che necessitavano pur sempre un intervento.

Qualche volta, invece, il Tribunale ha aggiunto specifiche prescrizioni facoltative 'negative', che potessero realmente ostacolare e, quindi, prevenire la commissione di nuovi, specifici reati<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Decr. 96/2016 R.G.M.P., pp. 7-8. Si veda anche decr. 35/2016 R.G.M.P., pp. 11-12, ove è stato rilevato che, in ragione delle peculiarità del caso di specie (si trattava di un soggetto con tendenze pedofile che aveva acconsentito a seguire un programma psicologico), l'eventuale revoca della patente di guida – che viene disposta dall'organo amministrativo, quasi automaticamente, nel momento in cui è applicata una misura di prevenzione – “costituirebbe soltanto un aggravamento di tipo sanzionatorio della situazione personale del proposto non risultando evidente alcuna necessità per procedere ad una limitazione della possibilità di circolazione in presenza di un regime prescrittivo che si ritiene di assoluta idoneità sul piano della tutela degli interessi diffusi in gioco”.

<sup>60</sup> Per i rilievi di recente espressi, in punto di loro vaghezza ed imprecisione, sulle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”, dalla Corte EDU (sent. 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, in particolare §§ 119-122) e dalle Sezioni Unite della Cassazione (sent. 27 aprile 2017, n. 40076, Paternò), v. F. BASILE, *Quale futuro per le misure di prevenzione*, cit., p. 456 ss; per analoghi rilievi da ultimo espressi sulla prescrizione di “non partecipare a pubbliche riunioni” dalla Suprema corte (Cass., Sez. I, 9 aprile 2018, n. 31322), v. G. AMARELLI, [Ulteriormente ridotta la tipicità del delitto di violazione degli obblighi inerenti alla misura di prevenzione: per la Cassazione anche il divieto di partecipare a pubbliche riunioni contrasta con il principio di determinatezza](#), in questa *Rivista*, 19 luglio 2018.

<sup>61</sup> Tale inadeguatezza, in alcuni casi particolari, si manifesta anche in relazione agli effetti della sorveglianza speciale tra i quali, ad esempio, come si è già avuto modo di accennare, la revoca della patente di guida (decr. 35/2016 R.G.M.P., p. 12).

<sup>62</sup> Come si è precedentemente visto, sono stati stabiliti il divieto di accesso a luoghi dove il prevenuto commetteva delitti (ad esempio, stazioni ferroviarie, ospedali e supermercati dove venivano commessi furti; uffici giudiziari in casi di esercizio abusivo di una professione e di peculato all'interno dell'attività di



Nell'ultimo anno analizzato (2016), la Sezione Autonoma di Milano ha impiegato anche importanti prescrizioni facoltative 'positive', a carattere curativo, consistenti nell'obbligo di prendere contatti con i servizi territoriali e di sottoporsi ad un programma di trattamento per affrontare le problematiche favorevoli la commissione di reati<sup>63</sup>. Si è trattato di una modesta, quanto ad entità, ma significativa, quanto a sostanza, evoluzione dei contenuti delle misure, resa non facile dalla necessità di acquisire, nel procedimento di prevenzione, il consenso dell'interessato ai sensi dell'art. 32 Cost. In questi casi si è verificato quell'utilizzo della prevenzione *ante delictum* che da più parti e da molto tempo si auspica: non un'imposizione autoritaria spesso destinata a fallire nel suo scopo, ma un lavoro congiunto tra magistratura, servizi territoriali e difesa al fine di coinvolgere attivamente il soggetto nella sua risocializzazione<sup>64</sup>. È una strada che ci si augura verrà sempre più percorsa<sup>65</sup>, ma che i giudici sanno bene essere tortuosa e che,

---

curatore di eredità giacenti; centri di aiuto dove venivano poste in essere molestie e violenza privata ai danni degli operatori); il divieto di avvicinamento e di comunicazione con persone ai danni delle quali erano stati compiuti atti persecutori, lesioni personali, minacce; il divieto di frequentare minori in caso di reati sessuali commessi ai loro danni; il divieto di commercio tramite internet in casi di truffe informatiche ed il divieto di utilizzo di internet in casi di indebito utilizzo di carte di credito e di detenzione di materiale pedopornografico; il divieto di intestazione di veicoli in casi di intestazione fittizia di autovetture, prive di assicurazione, usate da soggetti stranieri per commettere reati.

<sup>63</sup> In un caso erano presenti tendenze di carattere pedofilico (decr. 35/2016 R.G.M.P.), nell'altro una grave tossicodipendenza innestata su un disturbo di natura comportamentale (decr. 96/2016 R.G.M.P.).

<sup>64</sup> Nella dottrina più risalente si vedano P. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema penale*, cit., p. 472; F. BRICOLA, *Forme di tutela "ante delictum"*, cit., pp. 882-884; G. CANEPA, *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 112. Tali Autori hanno deplorato il fatto che alla valutazione della personalità del proposto e delle 'cause' del comportamento ritenuto pericoloso è dato scarso spazio; che le prescrizioni previste dalla legge hanno solo contenuti negativi, di puro controllo, più emarginanti che risocializzanti; che esse sono uguali per tutti i prevenuti, invece di essere personalizzate; che lo Stato non fornisce al soggetto occasioni risocializzanti, ma gli impone di procurarsele da solo. Di recente, si sono espressi in tal senso anche il giudice Dedov, nella sua opinione concorrente a margine di C. edu, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, il quale ha argomentato che l'uso della coazione pubblica, caratteristica delle misure di prevenzione italiane, non è funzionale allo scopo della risocializzazione dell'interessato e che sarebbe, perciò, più utile porre l'attenzione sugli aspetti sociali e psicologici della rieducazione, p. 49, ed il giudice Pinto de Albuquerque, nella sua opinione parzialmente dissenziente, il quale ha parlato di effetto desocializzante delle misure di prevenzione per la persona che ne è colpita, a causa delle restrizioni imposte alla sua vita personale, professionale e sociale, p. 56.

<sup>65</sup> Peraltro, ad avviso di alcuni Autori, la possibilità per il tribunale di applicare prescrizioni facoltative non indicate espressamente dal legislatore violerebbe il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. Si vedano 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*, cit., p. 350. Per una parte della dottrina, perciò, l'esercizio di tale potere dovrebbe, per un verso, conformarsi al canone della *extrema ratio*, per altro verso, rispondere al principio di 'proporzione', allo scopo di impedire la compressione di facoltà e di beni giuridici di primario rango costituzionale: V. MAIELLO, *Profili sostanziali*, cit., p. 1528. In prospettiva *de iure condendo*, poi, è stato rilevato che la facoltà riconosciuta al tribunale dovrebbe essere finalizzata dal legislatore a funzionalizzare le prescrizioni all'esito della valutazione della personalità del soggetto: E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XX, 1996, p. 12. La giurisprudenza costituzionale ha circoscritto tale potere, statuendo che al sottoposto alla misura di prevenzione non possono in nessun caso essere imposte limitazioni di diritti costituzionalmente garantiti in casi e per fini non previsti dalla Carta fondamentale e che possono essere applicate esclusivamente prescrizioni la cui osservanza appaia

quindi, hanno battuto solo in quei casi nei quali hanno intravisto la probabilità che il prevenuto ‘tenesse’ e che la misura funzionasse. Infatti, ogni prescrizione facoltativa aggiunta comporta l’aumento del rischio di commissione di un reato (se viene violata<sup>66</sup>) e di una conseguente condanna che non agevolerebbe di certo il percorso di risocializzazione<sup>67</sup>: ancora una volta si scorge l’inadeguatezza della disciplina legislativa vigente, che sembra d’intralcio, più che di aiuto, al recupero del soggetto, senza, peraltro, che la prassi disponga di margini d’azione per apporre significativi correttivi<sup>68</sup>.

In un’ottica *de iure condendo* si può auspicare, dunque, una riforma dei contenuti delle misure di prevenzione personale in senso risocializzante (in conformità all’art. 27 Cost.). Tale riforma, innanzitutto, potrebbe introdurre, accanto a limitazioni della libertà personale strettamente essenziali alla prevenzione delle diverse forme di criminalità, anche “*chances, assistenza e cura sociale*”<sup>69</sup>, atte a bloccare i processi e le variabili criminogenetiche<sup>70</sup>. Inoltre, potrebbe restringere la previsione della commissione di un reato alle sole violazioni più gravi o reiterate delle misure di prevenzione<sup>71</sup>.

---

strumentalmente necessaria per la tutela delle esigenze di difesa sociale, tenuto conto della specifica pericolosità della persona, nel rispetto dei principi costituzionali: C. cost., sent. 21 aprile 1983, n. 126, punto 6 dei *Considerato in diritto*. All’interno della cornice delineata dalla Consulta, la giurisprudenza della Cassazione ha poi riconosciuto la legittimità delle prescrizioni facoltative, proprio perché il margine di discrezionalità lasciato al giudice è necessario per meglio adeguare gli obblighi derivanti dalla misura alla personalità ed alla pericolosità specifiche del soggetto, in vista delle finalità da raggiungere: Cass., Sez. I, 28 ottobre 1999, n. 5370; Cass., Sez. I, 9 dicembre 2008, n. 1835. Questo potere è stato, invece, oggetto di una valutazione fortemente critica da parte dei giudici di Strasburgo (C. edu, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, in particolare §§ 121 e 124-126), a causa della mancanza di sufficiente prevedibilità dei comportamenti richiedibili al soggetto e di adeguate garanzie contro possibili abusi.

<sup>66</sup> Va ricordato che, ai sensi dell’art. 75, c. 1 e 2, d.lgs. n. 159/2011, la violazione delle prescrizioni imposte con la sorveglianza speciale configura una contravvenzione (punita con l’arresto da tre mesi ad un anno), in caso di sorveglianza speciale semplice, ed un delitto (per il quale è prevista la pena della reclusione da uno a cinque anni), in caso di sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.

<sup>67</sup> Ad esempio, con il decr. 90/2016 R.G.M.P. il Tribunale ha deciso di non imporre particolari forme di controllo, come richiesto dalla questura, né prescrizioni curative, come suggerito dalla difesa, poiché, in ragione dei disturbi psichiatrici dai quali era affetto il proposto, ha ravvisato l’elevata probabilità che lo stesso non sarebbe stato in grado di rispettare obblighi particolarmente stringenti e che avrebbe avuto difficoltà a reggere un programma terapeutico, con conseguente commissione di uno o più reati.

<sup>68</sup> R. MAGI, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità* (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. 500, osserva come alcuni limiti dell’attuale sistema di prevenzione, tra cui appunto i contenuti prescrittivi della sorveglianza speciale, non siano emendabili in via interpretativa dalla giurisprudenza.

<sup>69</sup> A. MANGIONE, *La misura di prevenzione*, cit., p. 187.

<sup>70</sup> A. MALINVERNI, *Dibattito*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 571, sottolinea che “la costruzione di un carattere si ottiene con l’impiego dosato e alternato di frustrazioni e di gratificazioni. Queste non sono meno importanti delle prime. Un comportamento diviene abituale ed entra a far parte stabile della personalità, solamente se esso ha trovato il ‘rinforzo’ di adeguate gratificazioni”.

<sup>71</sup> Si muovono in tale direzione, imboccando peraltro una strada ancora molto lunga, Cass., Sez. Un., 27 aprile 2017, n. 40076; Cass., Sez. Fer., 22 agosto 2017, n. 39427; Cass., Sez. I, 9 aprile 2018, n. 31322. La Seconda sezione della Corte di cassazione ha, invece, seguito la diversa via di rimettere alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell’art. 75 d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui sanziona penalmente la violazione delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”: Cass., Sez. II, ord. 11 ottobre 2017, n.

7. *L'inefficacia dell'attuale normativa*, che comporta la necessità di un suo radicale ripensamento, sembra confermata anche dal fatto che ben 422 soggetti dei 732 che sono arrivati all'attenzione del Tribunale nel periodo esaminato erano già stati sottoposti ad una o più misure di prevenzione tipiche e/o atipiche. Solamente per 46 di essi vi è stato il rigetto della proposta e non è stata applicata o aggravata o reiterata la sorveglianza speciale sul presupposto che non fossero più meritevoli di una misura di prevenzione, mentre per gli altri 376 i giudici hanno ritenuto che la pericolosità sociale sussistesse ancora. Nella grande maggioranza dei casi (89,1%), quindi, vi è stato il fallimento del precedente intervento preventivo.

8. Spostando, ora, l'attenzione sui *profili probatori*, sulla base dei risultati della ricerca, possono considerarsi oggi superate, almeno nella prassi della Questura e del Tribunale di Milano, alcune critiche mosse in passato al procedimento di prevenzione e, in particolare: utilizzo, da parte del questore, di moduli a stampa all'interno dei quali venivano aggiunte solo poche righe che riproducevano formule stereotipate; assenza, nei provvedimenti applicativi delle misure di prevenzione personale, del riferimento a dati oggettivi e presenza di una valutazione finale priva di elementi idonei a comprovare l'appartenenza del soggetto alle fattispecie di pericolosità<sup>72</sup>.

Tali organi, infatti, hanno sempre valutato molteplici elementi probatori e hanno sempre motivato i propri provvedimenti (seppure in maniera differente, quanto a lunghezza ed a completezza, nei singoli casi).

Le perplessità che permangono riguardano, invece, il fatto che si è trattato essenzialmente sempre di un procedimento cartolare incentrato per lo più su aspetti giuridici. In particolar modo, non risultano casi in cui il Tribunale abbia utilizzato il potere istruttorio conferitogli dalla legge (*ex artt. 7, c. 9, d.lgs. n. 159/2011 e 666, c. 5, c.p.p.*<sup>73</sup>) al fine di ottenere anche elementi di giudizio prettamente psichiatrico-criminologici, come, invece, auspicato da una parte della dottrina<sup>74</sup>. In una materia così

---

49194. Si veda F. VIGANÒ, [\*Ancora sull'indeterminatezza delle prescrizioni inerenti alle misure di prevenzione: la seconda sezione della Cassazione chiama in causa la Corte costituzionale\*](#), in questa *Rivista*, fasc. 10/2017, pp. 272-276. F. BASILE, *Quale futuro per le misure*, cit., p. 459, sottolinea che la disciplina in questione potrebbe essere dichiarata incostituzionale non solo sulla base dei principi di legalità (per la "qualità" della legge) e di colpevolezza (per la genericità della norma, che "non è in grado di orientare il comportamento del suo destinatario e, di conseguenza, ne pregiudica la libera scelta d'azione"), ma anche sulla base del principio di uguaglianza, in ragione delle conseguenze comparativamente molto più lievi che derivano dalla violazione dei precetti della libertà vigilata rispetto a quelle che discendono dalla contravvenzione alle prescrizioni della misura preventiva.

<sup>72</sup> M. NOBILI, *Le "informazioni" della pubblica sicurezza e la prova, nel processo di prevenzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 247-249.

<sup>73</sup> L'art. 7, c. 9, d.lgs. n. 159/2011 stabilisce che, per quanto non espressamente previsto dal d.lgs. n. 159/2011, si seguono, ove compatibili, le disposizioni di cui all'art. 666 c.p.p. Si tratta della disciplina del procedimento di esecuzione, in base alla quale "il giudice può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno; se occorre assumere prove, procede in udienza nel rispetto del contraddittorio" (art. 666, c. 5, c.p.p.).

<sup>74</sup> Si vedano, ad esempio, G. CANEPA, *Personalità e delinquenza. Problemi di antropologia criminale e di*

delicata, che comporta l'esame e la valutazione degli aspetti della personalità e delle scelte comportamentali dell'individuo, la Sezione Autonoma Misure di Prevenzione non ha mai richiesto accertamenti di carattere criminologico, né ha usufruito dell'ausilio diretto di esperti delle scienze dell'uomo. L'unico apporto di questo tipo è stato fornito da documenti (perizie, consulenze, certificazioni e relazioni) preformati in un momento precedente al procedimento di prevenzione, in altri contesti e per altri fini, la cui conoscenza da parte del Tribunale è dipesa sostanzialmente dalla diligenza delle parti (in special modo della difesa) nel depositarli.

Sembra, quindi, trovare riscontro un rilievo sollevato da attenta dottrina secondo la quale, nel sistema attuale, l'accertamento della pericolosità di un soggetto allo scopo di applicargli una misura di prevenzione non si fonda né su metodi clinici né su procedure scientifiche strutturate<sup>75</sup>, bensì, sostanzialmente, sul metodo intuitivo, governato solo dalla prudenza, sensibilità, esperienza e conoscenza di dati empirici da parte dei giudici, metodo che da tempo è oggetto di forti critiche a causa della sua soggettività e della carenza di attendibilità scientifica<sup>76</sup>.

*De iure condendo*, ad una siffatta lacuna il legislatore potrebbe porre rimedio attraverso la riforma di due aspetti fondamentali del sistema della prevenzione.

Per un verso, la legge dovrebbe indicare solidi elementi criminologici, effettivamente sintomatici di pericolosità, da adottare per effettuare la relativa prognosi<sup>77</sup>.

Oggi, invece, manca una specifica previsione per il giudizio a fini preventivi e viene, quindi, in rilievo la disciplina concernente la valutazione della pericolosità sociale ai fini dell'applicazione delle misure di sicurezza, la quale si limita ad un generico richiamo ai criteri dettati dall'art. 133 c.p. in tema di commisurazione della pena<sup>78</sup>. Due

---

*criminologia clinica*, Giuffrè, Milano, 1974 pp. 170-175 e 268-269; F. DE FAZIO, S. LUBERTO, I. GALLIANI, *La perizia criminologica e la valutazione della pericolosità: l'approccio medico-legale*, in *Riv. it. med. leg.*, 1982, p. 63; G. DELL'OSSO, *Capacità a delinquere e pericolosità sociale*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 115 e 127-128; L. FILIPPI, M.F. CORTESI, *Il codice*, cit., pp. 155-156; A. MANGIONE, *Le misure di prevenzione nel nuovo 'Codice Antimafia' (d.lgs. n. 159/2011)*, in B. Romano – G. Tinebra (a cura di), *Il diritto penale della criminalità organizzata*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 226-228; A. DE CARO, *Il giudizio di primo grado*, in V. Maiello (a cura di), *La legislazione penale*, cit., pp. 496-497.

<sup>75</sup> Per una panoramica sui metodi di valutazione della pericolosità e sui fattori predittivi e gli strumenti in essi impiegati si vedano, tra gli altri, H. KEMSHALL, *Understanding risk in criminal justice*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire, UK, 2003, p. 65 ss.; L. VOLPINI, T. MANNELLO, G. DE LEO, *La valutazione del rischio di recidiva da parte degli autori di reato: una proposta*, in *Rass. penit. crim.*, fasc. 1/2008, pp. 147-161; A. ASHWORTH – L. ZEDNER, *Preventive Justice*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2014, p. 121 ss.; G. ZARA, [Tra il probabile e il certo. La valutazione del rischio di violenza e di recidiva criminale](#), in questa *Rivista*, 20 maggio 2016, p. 8 ss.

<sup>76</sup> Tra gli altri, A. MANGIONE, *La misura di prevenzione*, cit., pp. 95-97 e 128; G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 871; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., pp. 78-80. In termini più generali, v. G. KAISER, *Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen*, 1980, tr. it. *Criminologia. Una introduzione ai suoi principi*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 141.

<sup>77</sup> G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2018, p. 90.

<sup>78</sup> Come è noto, infatti, l'art. 203, c. 2, c.p., in tema di misure di sicurezza, stabilisce che "la qualità di persona socialmente pericolosa si desume dalle circostanze indicate nell'articolo 133" (vale a dire, la gravità del reato

problematiche di non poco conto si frappongono, però, all'utilizzo di questa disciplina nell'ambito delle misure di prevenzione. In primo luogo, è questione ancora dibattuta e per nulla pacifica se 'pericolosità di prevenzione' e 'pericolosità di sicurezza' siano la stessa cosa e se, dunque, le medesime norme (artt. 203 c.p. e 133 c.p.) possano essere impiegate in entrambi i contesti<sup>79</sup>. In secondo luogo – pur ammettendo che sia percorribile la strada del “travaso” della disciplina riguardante le misure di sicurezza nel procedimento di valutazione della pericolosità del soggetto da sottoporre ad una misura di prevenzione –, vari rimangono comunque i 'limiti', ai fini predittivi, insiti nell'art. 133 c.p. Infatti, il silenzio circa le finalità in vista delle quali il giudice deve orientarsi nell'applicare tale norma<sup>80</sup> ha dato luogo ad opinioni discordanti sul punto della funzione (retrospettivo-retributiva, come capacità morale di compiere il reato commesso; oppure prognostico-preventiva, come attitudine a commettere nuovi reati; oppure entrambe le funzioni contemporaneamente) da attribuire alla capacità a delinquere, indicata dal c. 2 dell'art. 133 c.p. Ma proprio dalla funzione che le si riconosce dipende, in buona sostanza, la modalità di valutazione dei criteri fattuali previsti dalla norma e, quindi, l'idoneità della capacità a delinquere ad essere impiegata a fini predittivi<sup>81</sup>. Inoltre, i parametri fissati nell'art. 133 c.p. non forniscono criteri precisi per effettuare la prognosi di pericolosità, ma richiamano una complessità di fattori molto ampia<sup>82</sup>, la cui portata normativa è praticamente nulla proprio a causa della sua

---

– desunta dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione; dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato; dall'intensità del dolo o dal grado della colpa –, ai sensi dell'art. 133, c. 1, c.p., e la capacità a delinquere dell'autore – dedotta dai motivi a delinquere e dal carattere del reo; dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo antecedenti al reato; dalla condotta contemporanea o susseguente al reato; dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo –, ai sensi dell'art. 133, c. 2, c.p.).

<sup>79</sup> Su tale questione, anche per il richiamo ai diversi orientamenti sia dottrinali che giurisprudenziali, si veda 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 C.E. PALIERO – F. VIGANÒ – F. BASILE – G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora*, cit.

<sup>80</sup> E. DOLCINI, *La commisurazione della pena: la pena detentiva*, Cedam, Padova, 1979, p. 34 ss.

<sup>81</sup> Per una disamina dettagliata delle contrapposte soluzioni interpretative elaborate dalla dottrina, v. E. DOLCINI, *La commisurazione della pena*, cit., p. 42 ss.; L. GOISIS, *Art. 133*, in E. DOLCINI – G. MARINUCCI (a cura di), *Codice Penale Commentato*, tomo I, IV ed., Wolters Kluwer, Milanofiori Assago, 2015, pp. 1990-1991; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, IX ed., Wolters Kluwer - Cedam, Milanofiori Assago, 2015, pp. 632-633 e 673-674; G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 705 ss., i quali riportano anche i differenti orientamenti giurisprudenziali.

<sup>82</sup> M. PELISSERO, *Art. 203*, in E. DOLCINI – G. MARINUCCI (a cura di), *Codice Penale Commentato*, cit., p. 2514. Si veda anche T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 78.



onnicomprendività<sup>83</sup>. Infine, il c. 1 dell'art. 133 c.p. si riferisce all'accertamento giudiziale di uno specifico reato, che manca in sede preventiva<sup>84</sup>.

Per altro verso, allo scopo di rendere concretamente attuabile una valutazione di carattere scientifico e di evitare che la decisione venga presa prevalentemente sulla base dei soli elementi collegati ai reati commessi, la legge dovrebbe prevedere un apporto strutturato da parte degli esperti in scienze dell'uomo per lo svolgimento di un'approfondita raccolta degli elementi di prova, in generale, e dell'indagine sulla personalità del proposto, in particolare<sup>85</sup>.

*In conclusione*, a seguito della ricerca empirica svolta, si può manifestare un ampio apprezzamento per la prassi milanese, tanto da poterla considerare una 'buona prassi'.

Le carenze che sono state rilevate dipendono infatti, in buona sostanza, dai limiti della legislazione – di ostacolo ad un'effettiva prospettiva della prevenzione – che non possono, né devono, in ossequio al principio di legalità<sup>86</sup>, essere superati dalla prassi stessa.

---

<sup>83</sup> Il legislatore ha individuato tutti i possibili elementi significativi senza operare alcuna selezione. Ad esempio, non ha specificato "quali", tra i motivi a delinquere, "debbono considerarsi espressivi di una maggiore o di una minore capacità a delinquere": F.C. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2016, p. 577. L'assoluta genericità degli elementi indicati nell'art. 133 c.p. li priva di un qualunque significato indiziante di probabilità di recidiva e non consente in alcun modo la formulazione di un giudizio prognostico dotato dei caratteri di scientificità, ovvero basato su leggi scientifiche o su massime di esperienza collaudate: G. GRASSO, *Art. 203*, in M. Romano – G. Grasso – T. Padovani, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. III, II ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 470.

<sup>84</sup> Secondo A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale* (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. 547, i parametri di cui all'art. 133 c.p. non possono avere alcun significato nel contesto della prevenzione, "laddove, per definizione, non si viene giudicati per un fatto di reato commesso".

<sup>85</sup> Si vedano E. AMODIO, *Dibattito*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 506-508; G. CANEPA, *Aspetti criminologici*, cit., p. 112; E. GALLO, *Voce Misure di prevenzione*, cit., p. 3; di recente, M. CATENACCI, *Le misure personali*, cit., p. 535, il quale auspica che si passi da un procedimento "sommario" ad un "giusto processo qualificato da un affinamento degli strumenti conoscitivi e diagnostici della pericolosità".

<sup>86</sup> Che il principio di legalità trovi applicazione anche in ambito preventivo è riconosciuto da tempo sia in dottrina (v., per tutti, P. NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, p. 646), che in giurisprudenza (v. C. cost., sent. 16 dicembre 1980, n. 177, in particolare punto 4 dei *Considerato in diritto*).