

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2348

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CALDERONE, PITTALIS, ENRICO COSTA, BELLOMO, GENTILE

Introduzione della sezione II-*bis* del capo II del titolo I del libro I del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di riparazione per l'ingiusta applicazione delle misure di prevenzione personali

Presentata l'8 aprile 2025

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La prevenzione dei reati è riconosciuta come uno dei compiti imprescindibili di una società organizzata, la quale non deve, tuttavia, spogliarsi del proprio voto democratico: si deve osservare come il sistema preventivo sia nato e si sia sviluppato in una zona grigia del diritto oscillante tra l'esigenza di un'efficace prevenzione della commissione di reati e la tutela dei diritti della persona, sanciti da fonti nazionali e sovranazionali.

Nel nostro ordinamento le misure di prevenzione personali trovano la propria disciplina organica nel codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

La disciplina delle misure di prevenzione è stata oggetto di un animato dibattito in dottrina che, sin dalla sua introduzione, ha espresso seri dubbi sulla sua legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, fin dalle prime pronunce sul tema, ha affermato che le misure di prevenzione personali, per le significative restrizioni della libertà personale che possono comportare, radicano la propria base legale nell'alveo dell'articolo 13 della Costituzione che detta principi in materia di libertà personale.

In particolare, con la sentenza n. 177 del 22 dicembre 1980 il giudice delle leggi ha ribadito che «la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione in quanto limitative, a diversi gradi di intensità, della

libertà personale è necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità e alla esistenza della garanzia giurisdizionale ».

Dal punto di vista europeo, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha costantemente riconosciuto la compatibilità delle misure di prevenzione personali con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e il Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, distinguendo tra misure privative e misure limitative della libertà personale. Le prime, connotate da un maggiore grado di afflittività, sono soggette alle rigorose condizioni di applicabilità previste dall'articolo 5, paragrafo 1, lettere da *a*) a *f*), della Convenzione, che indica le ragioni per le quali è consentita la restrizione della libertà personale di un individuo. Le misure meramente limitative della libertà vanno ricondotte, invece, all'articolo 2 del Protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione, fatto a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, che tutela la libertà attraverso una « protezione condizionata », consentendo, cioè, alle autorità statali di imporre obblighi che siano stabiliti *ex lege*, necessari per assicurare la tutela degli interessi collettivi elencati al medesimo articolo 2, paragrafi 3 e 4, e proporzionati rispetto agli obiettivi da conseguire.

L'inquadramento di una misura nell'una o nell'altra categoria va operato caso per caso e non è vincolato dalla qualificazione formale attribuitale dall'ordinamento nazionale. Più specificamente, per assicurare l'effettiva tutela delle garanzie previste dalla Convenzione ed evitare la cosiddetta « frode delle etichette », la differenza tra « privazione » e semplice « limitazione » della libertà personale, secondo la CEDU, va apprezzata in concreto, considerando le differenze di grado e di intensità della misura.

A tale fine, si deve utilizzare un criterio di tipo essenzialmente quantitativo, valorizzando la durata, gli effetti e le modalità

di esecuzione della misura imposta. In quest'ottica, assume carattere privativo della libertà non solo la misura di natura coercitiva o custodiale, come l'arresto o il fermo, ma anche quella che comporti una penetrante compressione della libertà di circolazione, attuata, ad esempio, attraverso la costante e rigorosa sorveglianza delle Forze dell'ordine.

In tale contesto si inserisce la sentenza della CEDU (De Tommaso contro Italia), depositata il 23 febbraio 2017, con la quale è stata dichiarata la violazione della libertà di circolazione (articolo 2 del Protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione) da parte dello Stato italiano per avere imposto la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, in ragione della mancanza di prevedibilità della legge.

Chiamata a pronunciarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dopo la citata sentenza De Tommaso contro Italia la Corte costituzionale, con la sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019, nel procedere a una approfondita ricostruzione del sistema delle misure di prevenzione a seguito dei numerosi interventi del legislatore nel corso degli anni, evidenzia, ancora una volta, che le misure di prevenzione personali, pur se prive di natura penale, comportano comunque una restrizione della libertà personale che ne impone la sottoposizione a un insieme di garanzie che la Corte stessa nella sentenza in esame si propone di definire.

Dunque, pare non revocabile in dubbio che le misure di prevenzione personali, sebbene sprovviste di natura sanzionatoria, rechino in sé, comunque, una grave portata afflittiva e purtuttavia l'ordinamento nulla prevede per i casi nei quali le medesime misure siano state applicate o mantenute « ingiustamente », al pari di quanto disposto per l'ingiusta detenzione dagli articoli 314 e 315 del codice di procedura penale.

Partendo da tale assunto, ossia dalla considerazione della natura repressiva delle misure di prevenzione e della loro sostanziale assimilabilità alla materia penale, la presente proposta di legge intende colmare il vuoto normativo mediante l'introduzione di una nuova sezione del codice di cui al

decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di riparazione per l'ingiusta applicazione di misure di prevenzione personali.

Il modello procedimentale preso a riferimento è quello recato dal codice di procedura penale in materia di riparazione per l'ingiusta detenzione: nella fattispecie delle misure di prevenzione, spetterà al giudice, caso per caso, ove ravvisi la non

correttezza dell'applicazione o del perdurare della limitazione imposta dalla misura di prevenzione personale, valutare se vi sia stata una ingiusta privazione della libertà personale della persona sottoposta alla misura e, in caso positivo, provvedere alla riparazione per la lesione subita, trattandosi di un diritto inviolabile di rango costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Nel libro I, titolo I, capo II, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo la sezione II è inserita la seguente:

« SEZIONE II-bis. – RIPARAZIONE PER L'INGIUSTA APPLICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI.

Art. 10-bis. – (*Presupposti e modalità della decisione*) – 1. Chi è stato sottoposto a una misura di prevenzione personale, quando con decisione irrevocabile risulti accertato che il provvedimento che ha disposto la misura è stato emesso o mantenuto senza che sussistessero le condizioni di applicabilità previste dagli articoli 4 e 6, ha diritto a un'equa riparazione per la misura di prevenzione subita, qualora non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo.

2. L'entità della riparazione non può comunque eccedere euro 1.032.913.

3. Il diritto alla riparazione è escluso per il periodo in cui le limitazioni conseguenti all'applicazione della misura di prevenzione personale siano state sofferte anche in forza di altro titolo.

Art. 10-ter. – (*Riparazione in caso di morte*) – 1. Se la persona sottoposta a misura di prevenzione personale muore, anche prima del procedimento di revisione, il diritto alla riparazione spetta al coniuge, ai discendenti e ascendenti, ai fratelli e sorelle, agli affini entro il primo grado e alle persone legate da vincolo di adozione con quella deceduta.

2. A tali persone, tuttavia, non può essere assegnata a titolo di riparazione una somma maggiore di quella che sarebbe stata liquidata a quella deceduta. La somma è ripartita equitativamente in ragione delle conseguenze derivate a ciascuna persona.

3. Il diritto alla riparazione non spetta alle persone che si trovino nella situazione di indegnità prevista dall'articolo 463 del codice civile.

Art. 10-*quater*. — (*Domanda e procedimento per la riparazione*) — 1. La domanda di riparazione è proposta, a pena di inammissibilità, entro un anno dal decreto definitivo che ha annullato o revocato la misura di prevenzione personale ed è presentata, unitamente ai documenti ritenuti utili, personalmente o per mezzo di procuratore speciale, nella cancelleria della corte di appello che ha pronunciato il decreto.

2. Sulla domanda di riparazione la corte di appello decide in camera di consiglio osservando le forme previste dall'articolo 127 del codice di procedura penale.

3. La domanda, con il provvedimento che fissa l'udienza, è comunicata al pubblico ministero ed è notificata, a cura della cancelleria, al Ministro dell'economia e delle finanze presso l'Avvocatura dello Stato che ha sede nel distretto della corte e a tutti gli interessati, compresi gli aventi diritto che non hanno proposto la domanda.

4. Entro cinque giorni dal deposito della domanda il giudice fissa con decreto il giorno, l'ora e il luogo dell'udienza.

5. L'udienza è trattata entro trenta giorni dalla data di fissazione della medesima.

6. L'ordinanza che decide sulla domanda di riparazione è emessa entro trenta giorni dalla data dell'udienza ed è comunicata al pubblico ministero e notificata a tutti gli interessati, i quali possono ricorrere per cassazione.

7. Gli aventi causa ovvero gli interessati che, dopo aver ricevuto la notificazione prevista dal comma 3, non formulano le proprie richieste nei termini e nelle forme previsti dall'articolo 127, comma 2, del codice di procedura penale decadono dal diritto di presentare la domanda di riparazione successivamente alla chiusura del procedimento.

8. Il giudice, qualora ne ricorrano le condizioni, assegna all'interessato una provvisoria a titolo di alimenti ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0138420