

Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

CAUSA DE TOMMASO c. ITALIA

(Ricorso n. 43395/09)

SENTENZA

STRASBURGO

23 febbraio 2017

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa De Tommaso c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita in una Grande Camera composta da:
Omissis

pronuncia la seguente sentenza, adottata nell'ultima data menzionata:

PROCEDURA

1. La causa trae origine da un ricorso (n. 43395/09) proposto contro la Repubblica italiana con il quale in data 28 luglio 2009 un cittadino italiano, il Sig. Angelo de Tommaso ("il ricorrente"), ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

Omissis

3. Il ricorrente ha sostenuto, in particolare, che le misure di prevenzione che gli erano state applicate per un periodo di due anni violavano gli articoli 5, 6 e 13 della Convenzione e l'articolo 2 del Protocollo n. 4.

Omissis

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

10. Il ricorrente, Sig. Angelo de Tommaso, è un cittadino italiano nato nel 1963 e vive a Casamassima.

11. Il 22 maggio 2007 la Procura della Repubblica di Bari richiese al Tribunale di Bari di applicare al ricorrente la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per due anni, sulla base della Legge n. 1423/1956, con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza per quel periodo. Il pubblico ministero sostenne che le precedenti condanne del ricorrente per spaccio di sostanze stupefacenti, evasione e detenzione illegale di armi dimostravano che egli si era associato a dei criminali ed era una persona pericolosa. Osservò anche che il ricorrente era stato sottoposto ad "avviso" da parte della polizia, ma aveva persistito nella condotta criminale.

12. Con memorie del 6 marzo 2008 il ricorrente contestò la richiesta del procuratore. Sostenne che vi era stato un errore di identità e che le asserite violazioni degli obblighi di sorveglianza speciale riguardavano una persona che aveva il suo stesso nome e cognome, ma che era nata nel 1973. Affermò inoltre che non erano state formulate accuse a suo carico successivamente a una condanna risalente al 2002. La sua condanna per evasione nel 2004 non costituiva un fattore determinante per applicare la misura in questione. Sostenne che non era necessario sottoporlo a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

13. Con provvedimento dell'11 aprile 2008, notificato in data 4 luglio 2008, il Tribunale di Bari applicò al ricorrente la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per due anni. Respinse i suoi rilievi, ritenendo che fossero effettivamente soddisfatti i requisiti di legge richiesti per l'applicazione della misura, non sussistendo dubbi sulla sua pericolosità.

14. Il Tribunale ritenne che il ricorrente fosse "attivamente" proclive al reato e che le prove agli atti dimostrassero che egli traeva gran parte dei mezzi di sostentamento dall'attività criminosa.

15. Il Tribunale osservò, in particolare: "Il soggetto, sottoposto ad "avviso orale della P.S." in data 18/6/2006, era rimasto senza alcun miglioramento della sua condotta, ancora caratterizzata da intensa frequentazione di elementi di spicco della malavita locale e dalla consumazione di reati (ved. cert. carichi pendenti: violaz. obblighi sorveglianza in data 25/4/2007; violaz. obb. sorveglianza in data 29/4/2007).

16. Il Tribunale ritenne inoltre:

"L'assunto formulato nella richiesta avanzata a questo Tribunale risulta ampiamente suffragato dall'esito dell'istruttoria svolta, che ha (ved. documentazione e cert. acquisite agli atti) posto in risalto che DE TOMMASO Angelo è effettivamente ed attualmente coinvolto in vari fatti criminosi, dei quali i più particolarmente allarmanti per l'ordine e la sicurezza pubblica si ritengono i reati contro il patrimonio e i reati concernenti le armi e gli stupefacenti.

A completamento del negativo quadro, valga il contenuto della recente segnalazione dei CC di Gioia del Colle in data 26/1/2008, da cui risulta che la proclività del soggetto verso il reato, tutt'altro che spenta, viene ancora ritenuta attiva ed operativa. Risulta dagli atti che non svolge una fissa e lecita occupazione (ha prodotto una disponibilità all'assunzione a partire dal febbraio 2008) e che i gravi fatti considerati sono tali, da autorizzare a ritenere che il soggetto abbia, fin qui, tratto dall'attività criminosa gran

parte dei mezzi del proprio sostentamento, con incessante ricorso a delitti, compiuti da solo o in associazione organica con pregiudicati (nel luogo di residenza, così come in località diverse): donde la necessità, di irrogazione, anche al fine di determinare un controllo più assiduo, oltre che di anni 2 di sorveglianza speciale di P.S. (misura ritenuta congrua alla luce della personalità del proposto, quale emerge nei fatti che gli sono ascritti), anche dell'obbligo, per la medesima durata, di soggiorno nel Comune di residenza.”

17. Le misure di prevenzione applicate ponevano in capo al ricorrente i seguenti obblighi:

- presentarsi la domenica, ed ogni qualvolta invitato, al competente Ufficio di P.S.;
- iniziare a cercarsi un lavoro entro un mese;
- risiedere a Casamassima e non trasferire la propria residenza in un Comune diverso da quello ove attualmente risiedeva;
- vivere onestamente, rispettare le leggi dello Stato e non dare ragione alcuna ai sospetti in ordine alla propria condotta;
- non associarsi a persone che avessero subito condanne e fossero sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza;
- non rincasare la sera più tardi delle ore 22.00 e non uscire di casa al mattino prima delle ore 06.00 senza comprovata necessità e comunque senza averne data tempestiva notizia all'Autorità locale di P.S.;
- non detenere e non portare indosso armi;
- non trattenersi abitualmente nelle osterie e nelle bettole o nelle “sale giochi” ovvero in luoghi ove si esercita il meretricio, e non partecipare a pubbliche riunioni o manifestazioni di qualsiasi genere;
- non utilizzare telefoni cellulari o apparati radioelettrici di comunicazione; e
- portare con sé la carta precettiva e presentarla ad ogni richiesta dell'Autorità di Polizia.

18. In data 14 luglio 2008 il ricorrente presentò appello alla Corte di appello di Bari.

19. In data 31 luglio 2008 la Prefettura di Bari dispose la revoca della patente di guida del ricorrente.

20. Con provvedimento del 28 gennaio 2009, notificato al ricorrente in data 4 febbraio 2009, la Corte di appello accolse il ricorso e annullò la misura di prevenzione ex tunc.

21. La Corte di appello osservò in primo luogo che il presupposto applicativo della misura di prevenzione era l'accertamento della “pericolosità attuale” del proposto, la quale non era necessariamente collegata alla commissione di uno specifico reato, ma riguardava piuttosto l'esistenza di una situazione complessa, avente un connotato di durata e rivelatrice di un particolare sistema di vita del soggetto che destava allarme per la sicurezza pubblica.

22. Secondo la Corte di appello “l'attualità” che doveva caratterizzare la pericolosità sociale del soggetto implicava che il relativo giudizio dovesse essere formulato con riferimento al momento deliberativo e dovesse conservare valenza anche nella fase esecutiva, con l'effetto che tutte le circostanze anteriori potevano venire in rilievo soltanto per la loro incidenza “sull'attualità”.

23. La Corte ritenne che al momento deliberativo di applicazione della misura non sussistessero condotte criminose dalle quali desumere la pericolosità del ricorrente.

24. Osservò poi che a carico del ricorrente vi erano diverse condanne definitive per contrabbando di tabacco, consumato dal settembre 1995 all'agosto 1999. Aveva successivamente mutato settore di attività e fino al 18 luglio 2002 si era dedicato al traffico di stupefacenti, unitamente alla detenzione e al porto di armi clandestine, reati per i quali aveva riportato la condanna a quattro anni di reclusione con sentenza del 15 marzo 2003, divenuta irrevocabile il 10 marzo 2004; pena eseguita dal 18 luglio 2002 al 4 dicembre 2005.

25. La Corte di appello osservò conseguentemente che le più recenti attività illecite del ricorrente in materia di stupefacenti risalivano a oltre cinque anni prima dell'adozione della misura di prevenzione. A suo carico pendeva soltanto una evasione dagli arresti domiciliari commessa in data 14 dicembre 2004 (mentre era sottoposto all'obbligo di soggiorno).

26. La Corte sottolineò anche che le violazioni degli obblighi della sorveglianza speciale commesse in data 25 e 29 aprile 2007 erano riferibili a un diverso soggetto, che aveva lo stesso nome e lo stesso cognome del ricorrente, ma che era nato nel 1973.

27. La Corte di appello ritenne che il Tribunale avesse omesso la valutazione della incidenza sulla personalità del ricorrente della funzione risocializzante della pena.

Osservò in particolare:

“Se è pur vero infatti che l'applicazione della sorveglianza speciale è compatibile con lo stato di detenzione del soggetto, che incide soltanto sul momento esecutivo, tuttavia la valutazione della pericolosità non può che essere ancora più pregnante, nei confronti di un soggetto che ha interamente espiato la pena a lui inflitta e che dopo la sua scarcerazione non ha commesso più reati, quale nella specie il De Tommaso.

A giustificare il giudizio di pericolosità non appare sufficiente l'annotazione dei Carabinieri del 26 gennaio 2008 nella quale si segnalava la frequentazione di altri pregiudicati (unitamente ai quali era stato sorpreso a parlare), dandosi atto che comunque il De Tommaso “dal periodo successivo alla proposta di applicazione della misura non era stato coinvolto in ulteriori vicende giudiziarie”.

Va infine evidenziato che, dalla documentazione prodotta dalla difesa in primo grado ed integrata all'odierna udienza camerale, risulta che, sia pure con la saltuarietà tipica della natura dell'attività lavorativa di bracciante agricolo, il proposto quanto meno dopo la sua scarcerazione del 2005 si è costantemente dedicato sino ad oggi ad attività lavorativa lecita che gli assicura una fonte dignitosa di sostentamento.

In conclusione, difettavano già nel marzo 2008 fatti specifici dai quali desumere una persistente pericolosità del proposto il quale dopo la lunga esperienza carceraria subita in espiazione della pena inflittagli non aveva tenuto condotte che giustificassero il giudizio espresso con il decreto impugnato, che va pertanto annullato.”

II. LA PARZIALE DICHIARAZIONE UNILATERALE DEL GOVERNO

Omissis

III. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. La Legge n. 1423/1956

30. In Italia le misure di prevenzione personali praeter delictum risalgono al diciannovesimo secolo.

Omissis

33. La Legge 27 dicembre 1956 n. 1423, come in vigore al momento pertinente, prevede l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle "persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità".

34. L'articolo 1 della Legge prevede che le misure di prevenzione si applicano a:

1. "coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;
2. coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
3. coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni; la sanità, la sicurezza e la tranquillità pubblica."

Omissis

B. La giurisprudenza della Corte costituzionale

43. La Legge n. 1423/1956 prevedeva inizialmente la possibilità di applicare misure di prevenzione nei confronti delle persone soltanto in alcuni casi di "ordinaria pericolosità" – in altre parole, quando era accertato che la persona costituiva un pericolo per la sicurezza pubblica.

Il suo campo di applicazione è stato successivamente ampliato per comprendere altre situazioni di "particolare pericolosità", nozione applicabile agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso (Legge n. 575/1965) o dediti ad attività eversive (Legge n. 152/1975, introdotte per rispondere all'emergenza del terrorismo di estrema sinistra o di estrema destra durante gli "anni di piombo". Le categorie di "ordinaria pericolosità" sono state modificate e ridotte a tre dalla Legge n. 327/1988.

44. La Corte costituzionale ha ritenuto in diverse occasioni che le misure di prevenzione previste dalla Legge n. 1423/1956 fossero compatibili con le libertà fondamentali.

Omissis

46. Con sentenza n. 27 del 1959 la Corte costituzionale ha ritenuto che, nonostante le restrizioni delle libertà fondamentali che comportavano, le misure di prevenzione soddisfacevano il requisito legittimo previsto dalla Costituzione di assicurare “l’ordinato e pacifico svolgimento di rapporti fra i cittadini che deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell’avvenire”. Ha aggiunto che tali misure erano necessarie e proporzionate allo scopo perseguito, in quanto le categorie delle persone interessate erano sufficientemente ristrette e specifiche. Conseguentemente, ha concluso che le misure erano compatibili con il principio di legalità di cui agli articoli 13 e 16 della Costituzione in caso di restrizioni dei diritti relativi alla libertà personale.

47. Con sentenza n. 45 del 1960 la Corte costituzionale ha ritenuto che la Costituzione permettesse alle autorità amministrative di adottare misure che limitavano la libertà di circolazione, come per esempio “il foglio di via obbligatorio”, come previsto dalla Legge n. 1423/1956. Ha inoltre precisato che le misure restrittive della libertà personale dovevano essere disposte soltanto da un magistrato.

48. Con sentenza n. 126 del 1962, ribadendo la sua precedente definizione di “moralità pubblica”, la Corte costituzionale ha rilevato che tale concetto costituiva un aspetto della sicurezza pubblica, un motivo per il quale poteva essere limitata la libertà di circolazione dei cittadini, a norma dell’articolo 16 della Costituzione.

49. Con sentenza n. 23 del 1964 la Corte costituzionale ha ritenuto che le misure di prevenzione non violassero il principio di legalità né la presunzione di innocenza.

Omissis

50. La Corte costituzionale ha ritenuto che, conseguentemente, quando ha determinato le diverse categorie di persone interessate, il legislatore ha dovuto utilizzare criteri diversi da quelli impiegati per definire gli elementi costitutivi di un reato (e avrebbe anche potuto ricorrere a elementi presuntivi); i criteri applicati dovevano corrispondere a tipi di comportamento oggettivamente individuabili. L’approccio da adottare nel definire le misure di prevenzione era diverso, ma non meno rigoroso, dell’approccio per definire i reati e le pene. La Corte costituzionale ha tuttavia concluso che la Legge conteneva una descrizione sufficientemente precisa dei tipi di comportamento che si riteneva rappresentassero un “pericolo per la società” in caso di “oziosi, e i vagabondi abituali inabili al lavoro” e altre categorie di individui.

51. In seguito, in ordine al principio della presunzione di innocenza, la Corte costituzionale ha ritenuto, in primo luogo, che tale principio non si applicasse, in quanto le misure di prevenzione non erano basate sulla colpevolezza e non incidevano sulla responsabilità penale della persona. Le misure non costituivano nemmeno un discostamento da tale principio, dato che una sentenza di assoluzione per insufficienza di prove non avrebbe mai potuto giustificare la conclusione che una persona rappresentava un pericolo per la società, dal momento che dovevano essere presenti altre indicazioni fattuali della pericolosità.

52. Con sentenza n. 32 del 1969 la Corte costituzionale ha sottolineato che la mera appartenenza a una delle categorie di persone elencate dalla Legge non era un motivo

sufficiente per applicare una misura di prevenzione. Al contrario, era necessario accertare l'esistenza di una specifica condotta che indicasse che l'interessato rappresentava un pericolo reale e non meramente potenziale.

Omissi

Omissi

6) Alla stregua delle considerazioni sin qui svolte, deve dichiararsi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3 ultima ipotesi, della legge n. 1423 del 1956.

La disposizione di legge in esame (a differenza ad esempio di quella di cui al n. 1 del medesimo art. 1), non descrive, infatti, né una o più condotte, né alcuna < manifestazione > cui riferire, senza mediazioni, un accertamento giudiziale. Quali < manifestazioni > vengano in rilievo è rimesso al giudice (e, prima di lui, al pubblico ministero ed alla autorità di polizia proponenti e segnalanti) già sul piano della definizione della fattispecie, prima che su quello dell'accertamento. I presupposti del giudizio di < proclività a delinquere > non hanno qui alcuna autonomia concettuale dal giudizio stesso. La formula legale non svolge, pertanto, la funzione di una autentica fattispecie, di individuazione, cioè, dei < casi > (come vogliono sia l'art. 13, che l'art. 25, terzo comma, Cost.), ma offre agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità.

Né per la ricostruzione della fattispecie può sovvenire il riferimento al o ai reati della cui prevenzione si tratterebbe. La espressione < proclivi a delinquere > usata dal legislatore del 1956 sembrerebbe richiamare l'istituto della < tendenza a delinquere > di cui all'art. 108 del codice penale, ma l'accostamento sul piano sostanziale non regge, posto che la dichiarazione prevista da quest'ultima norma presuppone l'avvenuto accertamento di un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale e dei motivi a delinquere, tali da far emergere una speciale inclinazione al delitto; e l'indole particolarmente malvagia del colpevole.

Nel caso in esame la < proclività a delinquere > deve, invece, essere intesa come sinonimo di pericolosità sociale, con la conseguenza che l'intera disposizione normativa, consentendo l'adozione di misure restrittive della libertà personale senza l'individuazione né dei presupposti né dei fini specifici che le giustificano, si deve dichiarare costituzionalmente illegittima.

Omissis

C. La giurisprudenza della Corte di cassazione

62. Con sentenza n. 10281 del 25 ottobre 2007 le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno osservato che il presupposto per l'applicazione di una misura di prevenzione nei confronti di una determinata persona era l'accertamento che la persona costituiva un "attuale pericolo", che non era necessariamente legato alla commissione di un reato, anche se questo poteva essere un fattore rilevante. Ciò che era importante, secondo la Corte di cassazione, era l'esistenza di una situazione complessa di una certa durata che indicava che lo stile di vita di una persona sollevava problemi in termini di sicurezza pubblica. La valutazione della "attualità del pericolo" era quindi "riferita a una

complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato”.

Omissis

D. Il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159

65. Il nuovo “codice anti-mafia”, che unifica la legislazione in materia di azioni di contrasto alla mafia e misure di prevenzione personali e reali, è entrato in vigore nel settembre 2011. Ha abrogato la Legge n. 1423/1956, ma non ha modificato le categorie di persone interessate. Tra le misure applicabili, l’unica abolita dalla nuova legislazione è l’obbligo di non trattenersi nelle osterie e nelle bettole o nelle “sale giochi” ovvero in luoghi ove si esercita il meretricio. In ordine alla procedura per l’applicazione delle misure di prevenzione, l’articolo 7 del Decreto legislativo prevede che, su richiesta dell’interessato, si può svolgere una pubblica udienza.

66. Infine, nel febbraio 2015 il Governo italiano ha adottato il Decreto legislativo n. 7, divenuto successivamente la Legge 17 aprile 2015 n. 43, contenente misure urgenti di contrasto al terrorismo internazionale. Conseguentemente, sono stati inseriti nel Codice penale nuovi reati terroristici, segnatamente quello relativo ai viaggi a fini terroristici dei combattenti stranieri. È stata inoltre ampliata la portata delle misure di prevenzione personali (e reali) ed è stata introdotta una nuova misura che prevede la confisca di passaporti e carte d’identità.

Omissis

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL’ARTICOLO 5 DELLA CONVENZIONE E DELL’ARTICOLO 2 DEL PROTOCOLLO N. 4

74. Il ricorrente ha lamentato l’arbitrarietà della misura di sorveglianza applicatagli, nonché l’eccessiva durata della stessa. Ha invocato l’articolo 5 della Convenzione e l’articolo 2 del Protocollo n. 4. La parte pertinente dell’articolo 5 prevede:

1. “Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:
 - a. se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;
 - b. se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l’esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;
 - c. se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all’autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;

- d. se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;
- e. se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;
- f. se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione.

L'articolo 2 del Protocollo n. 4 prevede:

1. "Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolare liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.
2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.
3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.
4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica."

75. Il Governo ha contestato tale argomento.

A. Sulla ricevibilità

1. Osservazioni delle parti

a) Il Governo

76. Il Governo ha sostenuto che l'articolo 5 della Convenzione non era applicabile al caso di specie. Ha sottolineato che, in conformità alla giurisprudenza consolidata della Corte (rinviando alle cause Raimondo c. Italia, 22 febbraio 1994, § 39, Serie A n. 281 A; Villa c. Italia, n. 19675/06, §§ 41-43, 20 aprile 2010; e S.M. c. Italia (dec.), n. 18675/09, §§ 21-23, 8 ottobre 2013), gli obblighi derivanti dalle misure di prevenzione non costituivano una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione, ma meramente restrizioni della libertà di circolazione. Ha affermato che la doglianza era pertanto incompatibile con la Convenzione *ratione materiae*.

b) Il ricorrente

77. Il ricorrente ha sostenuto che la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza era compresa nell'ambito dell'articolo 5 della Convenzione e ha sottolineato che l'inosservanza delle norme di condotta associate a tale misura era punibile con una pena detentiva (articolo 9 della Legge del 1956). Le restrizioni impostegli nel periodo compreso tra il 4 luglio 2008 e il 4 febbraio 2009 lo avevano privato della libertà personale. Ha osservato che il caso di specie era paragonabile alla causa Guzzardi c. Italia (6 novembre 1980, Serie A n. 39), in cui la Corte ha concluso che in

considerazione delle particolari circostanze della causa, il ricorrente – cui erano state applicate misure simili a quelle applicate al ricorrente del caso di specie – era stato privato della libertà e che vi era stata violazione dell'articolo 5.

78. Il ricorrente ha affermato che il fatto che non aveva potuto uscire di casa dalle ore 22.00 alle ore 6.00 costituiva una privazione della libertà simile agli arresti domiciliari.

2. La valutazione della Corte

Omissis

B. Sul merito

1. Osservazioni delle parti

a) Il ricorrente

93. Il ricorrente ha sostenuto che la sorveglianza speciale e il provvedimento che disponeva l'obbligo di soggiorno costituivano una restrizione del suo diritto di cui all'articolo 2 del Protocollo n 4. Ha osservato in primo luogo che a decorrere dal 1956, approvando la Legge in questione, il Parlamento aveva conferito alla magistratura il potere di determinare quali elementi fattuali fossero sintomatici della pericolosità di un individuo. Ha ammesso che le sentenze della Corte costituzionale avevano stabilito criteri rigorosi per imporre tali misure e stabilire la pericolosità di una persona, ma ha sostenuto che la magistratura aveva “una discrezionalità insindacabile” per pervenire a tale constatazione, sulla base di elementi fattuali che non erano stati definiti dalla Legge e non erano quindi prevedibili per i cittadini.

94. Il ricorrente ha sottolineato anche il carattere vago delle misure impostegli, per esempio l'obbligo di vivere onestamente e non dare ragione alcuna ai sospetti in ordine alla propria condotta. Ha aggiunto che poteva essere inflitta una pena detentiva a chiunque violasse o ignorasse tali obblighi.

95. Ha sostenuto che la misura in questione gli era stata inflitta per un caso di errore di identità, come riconosciuto dalla Corte di appello nella sua sentenza. La Corte di appello aveva ritenuto la misura illegittima ab origine constatando che non era necessaria in assenza di qualsiasi pericolo per la società.

96. Il ricorrente ha inoltre sostenuto che, nonostante l'esito favorevole del procedimento, era stato sottoposto a sorveglianza speciale per 221 giorni. È un periodo eccessivamente lungo ed è stata la conseguenza dell'inosservanza da parte della Corte di appello di Bari del termine di trenta giorni per emettere la sua decisione. In conclusione, ha sostenuto che non si trattava di un problema connesso alla durata dei procedimenti.

b) Il Governo

Omissis

2. La valutazione della Corte

a) Sulla questione di sapere se via stata un'ingerenza

104. La Corte ribadisce che l'articolo 2 del Protocollo n. 4 garantisce a ogni persona il diritto alla libertà di circolazione all'interno di un dato territorio, nonché il diritto di lasciare tale territorio, che comporta il diritto di recarsi nel paese scelto dalla persona, nel quale la stessa può fare ingresso (si vedano *Khlyustov c. Russia*, n. 28975/05, § 64, 11 luglio 2013, e *Baumann c. Francia*, n. 33592/96, § 61, CEDU 2001-V). Secondo la giurisprudenza della Corte, qualsiasi misura restrittiva del diritto alla libertà di circolazione deve essere prevista dalla legge, perseguire uno dei fini legittimi di cui al terzo comma dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 e trovare un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico e i diritti della persona (si vedano *Battista c. Italia*, n. 43978/09, § 37, CEDU 2014; *Khlyustov*, sopra citata, § 64; *Raimondo*, sopra citata, § 39; e *Labita*, sopra citata, §§ 194-195).

105. Nel caso di specie la Corte ha rilevato che le restrizioni imposte al ricorrente sono comprese nel campo di applicazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 (si veda il paragrafo 91 supra). Essa deve pertanto determinare se l'ingerenza fosse prevista dalla legge, perseguisse uno o più fini legittimi di cui al terzo comma di tale articolo e fosse necessaria in una società democratica.

b) Sulla questione di sapere se l'ingerenza fosse “prevista dalla legge”

i) Principi generali

106. La Corte ribadisce la sua giurisprudenza costante, secondo la quale l'espressione “prevista dalla legge” esige non solo che la misura contestata abbia qualche base nel diritto interno, ma si riferisce anche alla qualità della legge in questione, esigendo che debba essere accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti debbano essere prevedibili (si vedano *Khlyustov*, sopra citata, § 68; *X c. Lettonia [GC]*, n. 27853/09, § 58, CEDU 2013; *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia [GC]*, n. 38433/09, § 140, CEDU 2012; *Rotaru c. Romania [GC]*, n. 28341/95, § 52, CEDU 2000-V; e *Maestri c. Italia [GC]*, n. 39748/98, § 30, CEDU 2004-I).

107. Uno dei requisiti derivanti dall'espressione “prevista dalla legge” è la prevedibilità. Pertanto, una norma non può essere considerata una “legge” se non è formulata con sufficiente precisione in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta; essi devono essere in grado - se necessario, mediante appropriata consulenza - di prevedere, a un livello ragionevole nelle specifiche circostanze, le conseguenze che un determinato atto può comportare. Tali conseguenze non devono essere prevedibili con assoluta certezza: l'esperienza dimostra che ciò è irrealizzabile. Ancora una volta, mentre la certezza è altamente auspicabile, può portare come strascico un'eccessiva rigidità, e la legge deve essere in grado di tenere il passo con il mutare delle circostanze. Di conseguenza, molte leggi sono inevitabilmente formulate in termini che, in misura maggiore o minore, sono vaghi e la cui interpretazione e applicazione sono questioni di pratica (si vedano *Sunday Times c. Regno Unito* (n. 1), 26 aprile 1979, § 49, Serie A n. 30; *Kokkinakis c. Grecia* 25 maggio 1993, § 40, Serie A n. 260-A; *Rekvényi c. Ungheria [GC]*, n. 25390/94, § 34, CEDU 1999-III; e *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, sopra citata, § 141).

108. Il livello di precisione della legislazione nazionale richiesto - che non può in ogni caso prevedere ogni eventualità - dipende in larga misura dal contenuto della legge in questione, dal campo che essa è finalizzata a contemplare e dal numero e dalla qualità di coloro cui è destinata (si vedano RTBF c. Belgio, n. 50084/06, § 104, CEDU 2011; Rekvényi, sopra citata, § 34; Vogt c. Germania, 26 settembre 1995, § 48, Serie A n. 323; e Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano, sopra citata, § 142). Spetta inoltre in primo luogo alle autorità nazionali interpretare e applicare il diritto interno (si veda Khlyustov, sopra citata, §§ 68-69).

109. La Corte ribadisce che una norma è “prevedibile” quando offre una misura di protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche (si vedano Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano, sopra citata, § 143, e Khlyustov, sopra citata, § 70). Una legge che conferisce una discrezionalità deve indicare la portata di tale discrezionalità, benché le particolareggiate procedure e condizioni da osservare non debbano essere necessariamente comprese nelle norme del diritto sostanziale (si vedano Khlyustov, sopra citata, § 70, e Silver e altri c. Regno Unito, 25 marzo 1983, § 88, Serie A n. 61).

Omissis

115. Nel caso di specie il ricorrente ha lamentato in particolare l'imprecisione e l'imprevedibilità della Legge n. 1423/1956. Conseguentemente, la Corte è chiamata a esaminare se la legge fosse prevedibile in relazione alle persone cui erano applicabili le misure di prevenzione (articolo 1 della Legge del 1956), alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

116 . A tale riguardo, la Corte rileva che la Corte costituzionale italiana ha annullato la legge nei confronti di una categoria di persone che ha ritenuto non fossero definite in maniera sufficientemente dettagliato, ovvero coloro “che per le manifestazioni cui hanno dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere”(si veda la sentenza n. 177 del 1980, paragrafo 55 supra). La disposizione pertinente non era più in vigore all'epoca in cui sono state applicate al ricorrente le misure contestate. Per quanto riguarda tutte le altre categorie di soggetti cui sono applicabili le misure di prevenzione, la Corte costituzionale è pervenuta alla conclusione che la Legge n. 1423/1956 conteneva una descrizione sufficientemente dettagliata dei tipi di comportamento che si riteneva rappresentassero un pericolo per la società. Ha concluso che la semplice appartenenza a una delle categorie di persone di cui all'articolo 1 della Legge non era un motivo sufficiente per l'applicazione di una misura di prevenzione; al contrario, era necessario accertare l'esistenza di uno specifico comportamento che indicasse che l'interessato costituiva un pericolo reale e non puramente teorico. Le misure di prevenzione non potevano quindi essere adottate sulla base di un semplice sospetto, ma dovevano essere basate su una valutazione oggettiva degli “elementi fattuali”, che rivelavano il comportamento abituale della persona e il suo tenore di vita, o specifici segni esteriori delle sue tendenze criminali (si veda la giurisprudenza della Corte costituzionale esposta ai paragrafi 45-55 supra) .

117. La Corte osserva che, nonostante il fatto che la Corte costituzionale sia intervenuta in diverse occasioni per chiarire i criteri da utilizzare per valutare se le misure di prevenzione fossero necessarie, l'applicazione di tali misure resta legata a un'analisi prospettica da parte dei tribunali nazionali, dato che né la Legge né la Corte

costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione. La Corte ritiene pertanto che la Legge in questione non contenesse disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società.

118. La Corte rileva che, nella fattispecie, il tribunale competente ad applicare al ricorrente la misura di prevenzione ha basato la sua decisione sull'esistenza di tendenze criminali “attive” da parte sua, pur senza attribuirgli alcuno specifico comportamento o attività criminale. Inoltre, il tribunale ha citato come motivo della misura di prevenzione il fatto che il ricorrente non aveva “un'occupazione fissa e lecita” e che la sua vita era caratterizzata dalla regolare associazione con elementi di spicco della malavita locale e dalla commissione di reati (si vedano i paragrafi 15-16 supra). In altre parole, la Corte ha basato il suo ragionamento sull'assunto dell'esistenza di “tendenze criminali”, criterio che la Corte costituzionale aveva già considerato insufficiente - nella sua sentenza n. 177 del 1980 - per definire una categoria di soggetti cui potevano essere applicate le misure di prevenzione (si veda il paragrafo 55 supra). La Corte ritiene pertanto che la legislazione vigente al momento pertinente (articolo 1 della Legge del 1956) non indicasse con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fosse pertanto formulata con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione.

119. In ordine alle misure previste agli articoli 3 e 5 della Legge n. 1423/1956 che sono state applicate al ricorrente, la Corte osserva che alcune di esse erano formulate in termini molto generici e il loro contenuto è estremamente vago e indeterminato; ciò vale in particolare per le disposizioni relative agli obblighi di “vivere onestamente e rispettare la legge” e di “non dare ragione alcuna ai sospetti”. A questo proposito, la Corte rileva che la Corte costituzionale è pervenuta alla conclusione che gli obblighi di “vivere onestamente” e di “non dare ragione alcuna ai sospetti” non violassero il principio di legalità (si veda il paragrafo 59 supra).

120. La Corte osserva che l'interpretazione effettuata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 282 del 2010 era successiva ai fatti del caso di specie e che era quindi impossibile per il ricorrente accertare, sulla base della posizione della Corte costituzionale in tale sentenza, il preciso contenuto di alcuni degli obblighi cui era stato sottoposto nel corso della sorveglianza speciale. Tali obblighi, infatti, possono dar luogo a più diverse interpretazioni, come ha ammesso la stessa Corte costituzionale. La Corte rileva, inoltre, che essi sono formulati in termini generali.

121. Inoltre, l'interpretazione da parte della Corte costituzionale nel 2010 non ha risolto il problema dell'imprevedibilità delle misure di prevenzione applicabili in quanto ai sensi dell'articolo 5 comma 1 della Legge in questione, il tribunale poteva applicare anche imporre qualsiasi misura ritenesse necessaria - senza specificarne il contenuto - in considerazione delle esigenze di tutelare la società.

122. Infine, la Corte non ritiene che gli obblighi di “vivere onestamente e rispettare le leggi ” e di “non dare ragione alcuna ai sospetti ” siano stati delimitati in modo

sufficiente dall'interpretazione della Corte costituzionale, per i seguenti motivi. In primo luogo, il "dovere dell'interessato di adattare la propria condotta a uno stile di vita che osservi tutti i summenzionati obblighi" è altrettanto indeterminato dell'"obbligo di vivere onestamente e rispettare le leggi", in quanto la Corte costituzionale rinvia semplicemente all'articolo 5 stesso. Secondo la Corte tale interpretazione non fornisce indicazioni sufficienti per le persone interessate. In secondo luogo il "dovere della persona interessata di rispettare tutte le regole prescrittive che le chiedono di comportarsi, o di non comportarsi, in un particolare modo; non solo le leggi penali, quindi, ma le disposizioni la cui inosservanza sarebbe un ulteriore indizio del pericolo per la società che è già stato accertato" è un riferimento a tempo indeterminato per l'intero ordinamento giuridico italiano, e non fornisce ulteriori chiarimenti sulle specifiche norme la cui inosservanza rappresenterebbe un ulteriore indizio del pericolo rappresentato dalla persona per la società. La Corte ritiene pertanto che questa parte della Legge non sia stata formulata in modo sufficientemente dettagliato e non definisca con sufficiente chiarezza il contenuto delle misure di prevenzione che potrebbero essere applicate a una persona, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

123. La Corte è anche preoccupata del fatto che le misure previste dalla legge e applicate al ricorrente comprendono l'assoluto divieto di partecipare a riunioni pubbliche. La legge non specifica alcun limite temporale o spaziale di questa libertà fondamentale, la cui restrizione è lasciata interamente alla discrezione del giudice.

124. La Corte ritiene che la legge abbia lasciato ai giudici un'ampia discrezionalità senza indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità per esercitarla. Ne consegue che l'applicazione al ricorrente di misure di prevenzione non era sufficientemente prevedibile e non era accompagnata da adeguate garanzie contro i vari possibili abusi.

125. La Corte conclude pertanto che la Legge n. 1423/1956 era redatta in termini vaghi ed eccessivamente ampi. Né le persone cui erano applicabili le misure di prevenzione (articolo 1 della Legge del 1956) né il contenuto di alcune di queste misure (articoli 3 e 5 della Legge del 1956) erano definiti dalla legge con sufficiente precisione e chiarezza. Ne consegue che la Legge non soddisfaceva i requisiti di prevedibilità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte.

126. Conseguentemente, non si può affermare che l'ingerenza nella libertà di circolazione del ricorrente sia stata basata su disposizioni di legge che soddisfano i requisiti di legittimità previsti dalla Convenzione. Vi è pertanto stata violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 a causa dell'imprevedibilità della Legge in questione.

127. Vista la conclusione di cui sopra, la Corte non deve trattare alcuna altra osservazione dedotta dal ricorrente, né esaminare la questione di sapere se le misure applicategli perseguissero uno o più fini legittimi e fossero necessarie in una società democratica.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

186. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danno

187. Il ricorrente ha chiesto una somma a titolo di danno patrimoniale, lasciando che sia la Corte a determinarne l’importo.

188. In ordine al danno non patrimoniale, ha chiesto 20.000 euro (EUR) per il periodo trascorso in sorveglianza speciale.

189. Il Governo non ha formulato osservazioni ai sensi dell’articolo 41.

190. La Corte rileva che la domanda relativa al danno patrimoniale non è stata quantificata; rigetta pertanto la domanda. D’altra parte, considera opportuno accordare al ricorrente EUR 5.000 per il danno non patrimoniale.

B. Spese

191. Il ricorrente ha chiesto anche EUR 6.000 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni ed EUR 5.525 per quelle sostenute dinanzi alla Corte.

192. Il Governo non ha commentato tale richiesta.

193. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, alla luce dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare l’intero importo richiesto dal ricorrente, che copre tutte le voci delle spese.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *omissis*
2. *Dichiara*, all’unanimità, ricevibile la doglianza ai sensi dell’articolo 2 del Protocollo n. 4;
3. *Ritiene*, all’unanimità, che vi sia stata violazione dell’articolo 2 del Protocollo n. 4;
4. *Dichiara*, all’unanimità, ricevibile la doglianza ai sensi dell’articolo 6 § 1 della Convenzione;
5. *Ritiene*, all’unanimità, che vi sia stata violazione dell’articolo 6 § 1 a causa dell’assenza di una pubblica udienza nel Tribunale di Bari e nella Corte di appello di Bari;
6. *Ritiene*, con quattordici voti contro tre, che non vi sia stata violazione dell’articolo 6 § 1 in ordine al diritto a un equo processo;
7. *Ritiene*, con dodici voti contro cinque, che non vi sia stata violazione dell’articolo 13 della Convenzione;
8. *Ritiene*, all’unanimità,
 - a. che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi, le seguenti somme:

- i. EUR 5.000 (cinquemila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - ii. EUR 11.525 (undicimilacinquecentoventicinque euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - b. che a decorrere da detto termine e fino al versamento tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
9. *Rigetta*, con sedici voti contro uno, la domanda di equa soddisfazione del ricorrente per il resto

Fatta in inglese e francese, e poi pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei diritti umani, a Strasburgo, in data 23 febbraio 2017.

Johan Callewaert
Cancelliere aggiunto

András Sajó