UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"

41

EDOARDO ZUFFADA

IL MOSAICO INCOMPIUTO

Le sanzioni in ambito penale tra scelte legislative e applicazioni giurisprudenziali

G. Giappichelli Editore

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”
41

Comitato di direzione

Direttore:
Prof.ssa Daniela Milani
(Ordinario di Diritto e Religione)

Coordinatore:
Prof. Alessandro Boscati
(Ordinario di Diritto del lavoro)

Componenti:
Prof. Ennio Amodio
(Emerito di Diritto Processuale penale)
Prof. Fabio Basile
(Ordinario di Diritto penale)
Prof. Paolo Di Lucia
(Ordinario di Filosofia del diritto)
Prof. Emilio Dolcini
(Emerito di Diritto penale)
Prof. Vincenzo Ferrari
(Emerito di Filosofia del diritto)
Prof. Gian Luigi Gatta
(Ordinario di Diritto penale)
Prof. Mario Jori
(Emerito di Filosofia del diritto)
Prof. Claudio Luzzati
(Emerito di Filosofia del diritto)
Prof. Luca Micheletto
(Ordinario di Economia politica)
Prof. Carlo Enrico Paliero
(Emerito di Diritto penale)
Prof. Jlia Pasquali Cerioli
(Ordinario di Diritto e Religione)
Prof. Mario Pisani
(Emerito di Diritto Processuale penale)
Prof. Gaetano Ragucci
(Ordinario di Diritto tributario)
Prof. Matteo Rescigno
(Ordinario di Diritto commerciale)
Prof.ssa Daniela Vigoni
(Ordinario di Diritto Processuale penale)

EDOARDO ZUFFADA

IL MOSAICO INCOMPIUTO

Le sanzioni in ambito penale tra scelte legislative e applicazioni giurisprudenziali

G. Giappichelli Editore

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 979-12-211-1428-7
ISBN/EAN 979-12-211-6330-8 (ebook)

*L'opera è stata sottoposta a procedura di revisione tra pari (*peer review*) conformemente al regolamento della Collana.*

Volume pubblicato con fondo Unico Dipartimentale - Assegnazione 2025 – Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria", codice F_DOTAZIONE_2025_DIP_004.

G. Giappichelli Editore

Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Ai miei genitori

E adesso imparo un sacco di cose
In mezzo agli altri vestiti uguali
Tranne qual è il crimine giusto
Per non passare da criminali
Ci hanno insegnato la meraviglia
Verso la gente che ruba il pane
Ora sappiamo che è un delitto
Il non rubare quando si ha fame

F. De André, *Nella mia ora di libertà*

INDICE

pag.

Introduzione XVII

CAPITOLO I
IL CONTROLLO PENALE DELLA CRIMINALITÀ MEDIANTE LA PENA
La pena in crisi, alla ricerca di alternative, trasfigurazioni, vie di fuga

1. Introduzione 2

SEZIONE I
LA PENA DETENTIVA NELLA STORIA

2. La pena detentiva: origine, evoluzione, scenari attuali e futuri 8
   2.1. La nascita del carcere, tra aspirazioni correzionali e riforma della società 10
   2.2. L'orientamento idealista: il carcere come "tappa" verso un sistema punitivo sempre più moderno e umano 14
   2.3. Gli orientamenti revisionisti degli anni '60 e '70: il carcere come prodotto storico di fattori economici, politici e sociali 18
   2.4. Il carcere: storia di un fallimento, di tante occasioni mancate, o di uno strepitoso successo? 29
   2.5. Il carcere alle porte del XXI secolo: la riscoperta della pena detentiva, tra incarcerazioni di massa ed emarginazione sociale 37

pag.

SEZIONE II
IL CARCERE IN ITALIA E LA VIA ITALIANA DI "FUGA" DALLA PENA DETENTIVA

3. Il carcere in Italia 48
3.1. Andamento della popolazione carceraria 48
3.2. Categorie di reati e carcerazione 56
3.3. Profili personologici dei detenuti 59
3.4. Condizioni di vita negli istituti penitenziari 65
3.5. Sintesi 67
4. Le alternative al carcere, tra istanze specialpreventive, esigenze deflattive e ampliamento del controllo penale 69
4.1. La ricerca di alternative al carcere 69
4.2. Le alternative al carcere in Italia: uno sguardo d'insieme 73
5. Le diverse "vie di fuga" dalla pena detentiva nell'ordinamento italiano 80
5.1. La sospensione condizionale della pena 84
5.1.1. La sospensione condizionale: da mera rinuncia alla pena breve, a istituto ad aspirazione trattamentale 84
5.1.2. L'ambito di applicazione della sospensione condizionale 88
5.1.3. I contenuti della sospensione condizionale 92
5.1.4. Sospensione condizionale e patteggiamento 94
5.1.5. Sintesi: riforme solo parziali ed eccessi applicativi 96
5.2. Le misure alternative alla detenzione 97
5.2.1. L'impianto originario della l. 26 luglio 1975, n. 354 97
5.2.2. Le misure alternative alla detenzione nella loro formulazione originaria 102
5.2.3. Il progressivo ampliamento del raggio applicativo delle misure alternative alla detenzione e la loro attuale configurazione 106
5.2.4. Le singole misure alternative alla detenzione: brevi considerazioni critiche 112
5.2.4.1. Affidamento in prova al servizio sociale 112
5.2.4.2. Detenzione domiciliare 118
5.2.4.3. Semilibertà 121
5.2.5. Sintesi: da "punta di diamante" dell'esecuzione penitenziaria a benefici generalizzati in funzione di deflazione carceraria 122

pag.

5.3. Le sanzioni/pene sostitutive delle pene detentive "brevi" 125
5.3.1. Dal fallimento della legge 24 novembre 1981, n. 689… 125
5.3.2. …al *restyling* della riforma Cartabia 134
5.3.3. Le singole pene sostitutive: la "pena-programma" come strumento di governo della criminalità medio-bassa 148
5.4. Le pene applicate dal giudice di pace 153
5.5. Il lavoro di pubblica utilità nel codice della strada e nel Testo Unico stupefacenti 166
5.6. La sospensione del procedimento con messa alla prova 170
5.7. Le condotte riparatorie come causa di estinzione del reato 181
6. La pena pecuniaria, ovvero il Godot del sistema sanzionatorio italiano 187
7. Le pene accessorie: uno strumento sanzionatorio in cerca d'autore 197
7.1. Pene accessorie *versus* effetti penali della condanna 199
7.2. Le pene accessorie: una panoramica 201
7.3. Le funzioni delle pene accessorie 208
7.4. La disciplina delle pene accessorie: gli originari caratteri di indefettibilità e automaticità e la loro progressiva erosione 211
7.4.1. Gli "attacchi" all'assetto originario delle pene accessorie: i riti speciali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e del procedimento per decreto 213
7.4.2. Segue: la disciplina della sospensione condizionale, delle misure alternative e delle pene sostitutive 216
7.4.3. Segue: le pene accessorie in materia di bancarotta come "testa d'ariete" per una riscrittura in via giurisprudenziale dei profili commisurativi 218
7.5. Quale ruolo delle pene accessorie nel sistema sanzionatorio? 226
8. Le sanzioni punitive oltre il diritto penale: cenni 230
9. Riflessioni conclusive 235

pag.

CAPITOLO II

IL CONTROLLO PENALE DELLA PERICOLOSITÀ
L'inarrestabile successo delle misure di prevenzione a fronte dell'inesorabile declino delle misure di sicurezza

1. Introduzione 244
2. Le misure di prevenzione personali: la "carta matta" dell'ordinamento penale italiano 248
   - 2.1. Dal diritto di polizia del XIX secolo e del Ventennio fascista alle attuali misure di prevenzione: una storia di progressiva modernizzazione o di trasformismo gattopardesco? 249
     - 2.1.1. Premessa: i più risalenti antecedenti storici delle misure di prevenzione 249
     - 2.1.2. Le misure di prevenzione nell'Italia liberale 250
     - 2.1.3. Le misure di prevenzione nell'Italia fascista 255
     - 2.1.4. I decreti luogotenenziali del 1944-45 259
     - 2.1.5. Le "moderne" misure di prevenzione 261
       - 2.1.5.1. Il dibattito parlamentare intorno al disegno di legge Tambroni 261
       - 2.1.5.2. Dalla legge di pubblica sicurezza del 1931 alla legge Tambroni del 1956, nel segno della continuità 264
       - 2.1.5.3. Linee evolutive delle misure di prevenzione personali 268
   - 2.2. I principali profili problematici della disciplina vigente 274
     - 2.2.1. Le fattispecie di pericolosità, tra inconsistenza probatoria e interferenza con l'area della responsabilità penale 276
       - 2.2.1.1. Fattispecie di pericolosità e (deficit di) tassatività 278
       - 2.2.1.2. Fattispecie di pericolosità e standard probatori attenuati 285
       - 2.2.1.3. Fattispecie di pericolosità a impronta penalistica e autonomia valutativa delle autorità preposte all'applicazione delle misure personali 289
     - 2.2.2. I contenuti e gli effetti delle misure di prevenzione personali, tra automatismi draconiani e arbitrio giudiziale 291

pag.

2.2.3. L'esecuzione delle misure di prevenzione, tra incoerenze sistematiche e *surplus* di afflittività 301
2.2.3.1. Il caso sub a): soggetto indagato o imputato per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione 303
2.2.3.2. Il caso sub b): soggetto destinatario di un provvedimento di archiviazione o prosciolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui, in un momento successivo, viene disposta la misura di prevenzione 304
2.2.3.3. Il caso sub c): soggetto già destinatario della misura di prevenzione, poi scagionato con provvedimento di archiviazione o assolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui è stata disposta la misura preventiva 305
2.2.3.4. Il caso sub d): soggetto che stia scontando o che abbia scontato la pena per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione, ovvero per reati diversi da quello che ha condotto all'applicazione della misura medesima 306
3. Le altre misure di prevenzione personali: tra prevenzione primaria e contenimento della recidiva 313
4. Le misure di sicurezza personali: un istituto dal presente deludente e dal futuro incerto 320
4.1. Da innovativi strumenti di difesa sociale… 320
4.1.1. Le misure di sicurezza nei lavori preparatori del codice penale del 1930 321
4.2. … a vecchi arnesi pressoché in disuso 327
4.3. La disciplina delle misure di sicurezza in generale: un breve riepilogo 330
4.4. In particolare, la misura di sicurezza della libertà vigilata 338
4.5. Le misure di sicurezza al cospetto del loro *Doppelgänger*: quale rapporto con le misure di prevenzione? 342

pag.

4.6. Segue: libertà vigilata *versus* sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Due nomi per un'unica misura? 349
4.7. Segue: le interferenze delle misure di prevenzione personali con il sistema delle misure di sicurezza 351
5. Riflessioni conclusive 352

CAPITOLO III

IL CONTROLLO PENALE DEI PATRIMONI

La confisca come nuova "parola d'ordine" della politica criminale contemporanea

1. Introduzione 359
2. Le confische, tra sovrabbondanza legislativa e intraprendenza giudiziaria 360
2.1. Un istituto in continuo fermento sul piano legislativo… 360
2.2. …e sul piano applicativo 365
2.2.1. L'incerta nozione di 'profitto' e la sua incerta interpretazione giurisprudenziale 365
2.2.2. La confisca dell'impresa 372
2.2.3. La confisca in assenza di condanna 373
3. Le confische dei beni di sospetta origine illecita 379
3.1. La confisca di prevenzione 382
3.2. La confisca in casi particolari 391
3.3. Le confische dei beni di sospetta origine illecita a confronto: quali le reali differenze, e quali i rapporti, tra le due misure patrimoniali? 396
3.3.1. I presupposti soggettivi di applicazione 397
3.3.2. La perimetrazione temporale dell'ablazione 400
3.3.3. I presupposti oggettivi: in particolare, l'oggetto dell'ablazione 403
3.3.4. I rapporti fra le due confische "gemelle" 404
3.4. Confische dei beni di sospetta origine illecita *versus* confische del prezzo, del prodotto, del profitto del reato 406
4. La confisca-sanzione nei confronti dell'ente e le confische amministrative: cenni 409
5. Riflessioni conclusive 411

pag.

CAPITOLO IV
IL CONTROLLO PENALE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
I tanti volti del contrasto alla criminalità d'impresa

1. Introduzione 416
2. Il sistema della responsabilità da reato degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001 417
   - 2.1. Il superamento del *dogma societas delinquere (et puniri) non potest* 417
   - 2.2. La natura 'integrata' della responsabilità della persona fisica e della persona giuridica 420
   - 2.3. L'ambito oggettivo di applicazione: il catalogo dei reati-presupposto 422
   - 2.4. Il teleologismo preventivo della responsabilità da reato dell'ente: i modelli di organizzazione e gestione 426
   - 2.5. Segue: il sistema sanzionatorio 430
   - 2.6. La riparazione come contraltare della prevenzione 434
   - 2.7. I criteri di imputazione della responsabilità: in particolare, la colpa di organizzazione 437
   - 2.8. Sintesi: la responsabilità da reato dell'ente, tra raffinatezza normativa e rarefazione applicazione 441
3. I "competitori (sleali)" del "sistema 231": le misure di prevenzione "mite" dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario 445
   - 3.1. Origini storiche ed evoluzione della prevenzione "mite" 446
   - 3.2. Misure di prevenzione "mite" *versus* responsabilità da reato degli enti: la dimensione finalistica della prevenzione "mite" 449
   - 3.3. Segue: l'ambito di applicazione della prevenzione "mite" 453
     - 3.3.1. I presupposti di applicazione dell'amministrazione giudiziaria 454
     - 3.3.2. I presupposti di applicazione del controllo giudiziario 460
     - 3.3.3. In particolare, l'impresa sottoposta a intimidazione mafiosa 464
     - 3.3.4. In particolare, l'impresa agevolatrice 466
   - 3.4. Segue: i contenuti della prevenzione "mite" 473

pag.

3.5. Segue: le garanzie difensive nella prevenzione "mite" 477
4. Segue: gli strumenti amministrativi di prevenzione 480
4.1. La documentazione antimafia 480
4.2. Le misure di prevenzione collaborativa 488
4.3. Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione 490
5. Riflessioni conclusive 493

CAPITOLO V
RIFLESSIONI CONCLUSIVE
Direttrici di riforma per un sistema sanzionatorio liberale

1. Ripresa: un sistema sanzionatorio 'collassato' 501
1.1. Il sistema sanzionatorio, tra crescita della popolazione carceraria ed espansione dell'area penale esterna 504
1.2. Il controllo della pericolosità individuale, tra la prepotenza delle misure di prevenzione personali e la caduta in disuso delle misure di sicurezza 509
1.3. Il paradigma confiscatorio, tra attivismo legislativo e rielaborazione giurisprudenziale 511
1.4. La sorveglianza dell'economia, tra il "sistema 231" e le "scorciatoie" delle misure di prevenzione 513
2. Tra legalità fluida e discrezionalità giudiziale senza margini: una commistione tra politica criminale e politica giudiziaria? 515
3. Cosa fare (e cosa non fare) 526

Bibliografia 555

INTRODUZIONE

Nel suo *Genealogia della morale*, Friedrich Nietzsche osservava che «nella pena v'è tanta *aria di festa*»[1]. E ciò in quanto, secondo il filosofo tedesco, veder «soffrire fa bene, cagionare la sofferenza ancora meglio – è questa una dura sentenza, eppure antica, possente, umana – troppo umana sentenza fondamentale»[2]. La dinamica punitiva, insomma, lascerebbe intravedere un'atavica, primordiale «voluttà "*de faire le mal pour le plaisir de le faire*", il piacere di far violenza»[3]. In questa prospettiva, se «il delinquente è soprattutto un "violatore", uno che ha trasgredito al contratto e alla parola *nei confronti del tutto*», la pena, nel suo modo di atteggiarsi, altro non sarebbe «se non la riproduzione, il *mimus* del comportamento normale contro l'odiato, reso inerme, soggiogato nemico, il quale ha perduto non solo ogni diritto e tutela, sibbene anche ogni possibilità di grazia; dunque il diritto di guerra e la festa di vittoria del *Væ victis!* in tutta la sua spietatezza e crudeltà»[4].

Ora, per quanto possa disturbare la sensibilità contemporanea, è fuor di dubbio che la pena, pur avendo attraversato, per dirla con Norbert Elias, un lungo 'processo di civilizzazione', ha tenacemente conservato una componente violenta e vendicatoria[5]. Così, se secondo alcuni la vendetta sarebbe addirittura «all'origine di tutta la politica criminale e di tutta l'amministrazione della

---

[1] F. Nietzsche, *Zur Genealogie der Moral. Ein Streitschrift*, Lipsia, 1887, trad. it. *Genealogia della morale. Uno scritto polemico*, Milano, 1984, p. 55.

[2] *Ibidem*.

[3] *Ivi*, p. 53.

[4] *Ivi*, p. 60.

[5] Sul punto, per tutti, v. U. Curi, *Il colore dell'inferno. La pena tra vendetta e giustizia*, Torino, 2019, p. 170 ss.; R. Bartoli, *Giustizia vendicatoria, giustizia riparativa, costituzionalismo*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, II, Milano, 2022, p. 527 ss.; Id., *Il diritto penale tra vendetta e riparazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 96 ss.; E. Westermarck, *L'essenza della vendetta*, in P. Di Lucia, L. Mancini (a cura di), *La giustizia vendicatoria*, Pisa, 2015, p. 15 ss.; I. Terradas Saborit, *La vendetta nell'ordinamento vendicatorio*, *ivi*, p. 125 ss.

giustizia»[6], altri hanno osservato che il «convitato di pietra» di ogni discorso sulla sanzione penale è stato e continua a essere «il *nucleo vendicatorio* dell'*in sé* della pena, parte indissolubile dell'inconscio collettivo, allorché questo si confronta con i conflitti sociali (almeno quelli, ovunque e da sempre) la cui rielaborazione è affidata al diritto penale»[7].

Accanto alla dimensione 'emotiva', o forse sarebbe meglio dire 'viscerale', della penalità, dimensione che traspare, ancora oggi, nella sua struttura e nella sua pratica applicazione[8], il diritto penale, anche grazie alla sua cifra simbolica[9], quasi sacrale[10], si caratterizza da sempre, e ancor di più dopo la nascita dello Stato moderno, per il ruolo svolto all'interno delle complesse e articolate dinamiche del controllo sociale[11]. In questo senso, sia pure nel quadro di più o meno sofisticati costrutti teorici che pongono l'accento talvolta sulla componente retributiva, talaltra sulla dimensione preventiva, talaltra ancora sull'emenda e sul controllo della devianza[12], sembra evidente che il diritto penale, riguardato nell'ottica della sua fenomenicità sociale (dunque non etica, né psico-dinamica)[13], assolva, in fin dei conti, alla funzione di «mantenere intatta la coesione sociale»[14]. In altri termini, il diritto penale, tanto nella sua dimensione precettiva quanto nella sua dimensione sanzionatoria, contribuisce alla stabilizzazione delle collettività organizzate e al mantenimento della pace e dell'ordine al loro interno.

---

[6] H. von Hentig, *Die Strafe. Ursprung, Zweck, Psychologie*, Stoccarda, 1932, trad. it. *La pena. Origine, scopo, psicologia*, Milano, 1942, p. 21.

[7] Entrambe le citazioni sono di C.E. Paliero, *Il sogno di Clitennestra: mitologie della pena. Pensieri scettici su modernità e archeologia del punire*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, p. 144.

[8] In tal senso, per tutti, L. Lacché, *I paradossi del castigo*, in *Quad. storia del penale e della giustizia*, 2021, n. 3, p. 13.

[9] Così R. Cornelli, *Le società cambiano, il castigo rimane? La giustizia tra eccedenza del diritto e ordinamento sociale*, in *Quad. storia del penale e della giustizia*, 2021, n. 3, pp. 203-204.

[10] Si veda, in tal senso, il fondamentale studio di R. Girard, *La Violence et le sacré*, Parigi, 1972, trad. it. *La violenza e il sacro*, Milano, 1980, dove l'A. evidenzia le profonde connessioni che legano la violenza, il ritualismo e la dimensione spirituale e sacrale.

[11] Cfr., in tal senso, D. Garland, *Punishment and modern society*, Oxford, 1990, trad. it. *Pena e società moderna*, Milano, 1999, p. 321 ss., laddove l'A. formula la teoria della pena come istituzione sociale.

[12] V., per tutti, M.A. Cattaneo, *Il problema filosofico della pena*, Ferrara, 1978, p. 13 ss.

[13] In questi termini C.E. Paliero, *Il mercato della penalità*, Torino, 2021, p. 98.

[14] Così E. Durkheim, *La division du travail social*, Parigi, 1893, trad. it. *La divisione del lavoro sociale*, Milano, 2016, p. 146, il quale, peraltro, non nega ma, esattamente all'opposto, riconosce e conferma l'ineliminabile componente vendicatoria della penalità.

Come a tutti noto, però, ormai da tempo l'architettura del controllo penale, così come definitasi nel lungo arco di tempo che si estende dall'Età dei Lumi fino agli albori della postmodernità, è sottoposta a critiche, anche radicali, e, con particolare riferimento alla sua componente strettamente sanzionatoria, lascia intravedere una condizione di profonda crisi, al contempo di legittimazione e di effettività [15].

Una crisi che, nell'ordinamento italiano, trova i suoi punti di emersione nei drammatici fenomeni del sovraffollamento carcerario e dei c.d. liberi sospesi; in scelte sanzionatorie variamente etichettate come "populismo penale", "diritto penale del nemico", "diritto penale securitario", cui si abbinano scelte, di segno opposto, che dànno la stura a indulgenzialismi settoriali; nella sempre più accentuata distanza tra le pene comminate e le pene applicate e poi eseguite; infine, nel progressivo affermarsi di nuove tecniche sanzionatorie o parasanzionatorie che competono con lo *ius criminale* e che contribuiscono in maniera significativa a elevare il tasso di incertezza e imprevedibilità della risposta penale alla commissione dei reati.

Una crisi, ancora, che vede come principali attori, da un lato, il legislatore, il quale appare sempre meno avvezzo a compiere chiare e lungimiranti scelte di politica criminale e sempre più incline, invece, a governare la penalità con scelte di corto, se non di cortissimo, respiro e, dall'altro lato, le autorità (giudiziaria e, sia pur in minor grado, di pubblica sicurezza) competenti per l'applicazione degli strumenti del controllo penale, le quali, in parte per espressa delega legislativa e in parte per necessità, sono diventate sempre più protagoniste (*rectius*, artefici) dei concreti modi di funzionamento del controllo penale.

A fronte di questo complesso scenario, il presente studio intende offrire una panoramica complessiva dell'intero sistema sanzionatorio, confrontandosi criticamente con tutte le sue componenti, nella convinzione che solo attraverso una prospettiva unitaria sia possibile metterne in luce le sovrapposizioni, le disfunzioni e le inefficienze.

In effetti, se si limitasse lo sguardo a un solo istituto o a un solo comparto del sistema sanzionatorio, si rischierebbe di perdere di vista il suo funzionamento d'insieme e, dunque, di non cogliere le interferenze e le disarmonie tra i diversi istituti. A ben vedere, infatti, ciascun singolo istituto può risultare, se osservato in maniera isolata e, per così dire, "in provetta", soddisfacente sia sul piano delle funzioni assolte sia sul piano della concreta

[15] Cfr., per tutti, F. Palazzo, F. Viganò, *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, 2018, p. 171 ss.

disciplina predisposta dal legislatore; se calato, invece, nella complessità dell'ordinamento penale e messo in relazione con altri istituti a esso omogenei sul piano funzionale e applicativo, con la dinamica processuale e con l'interpretazione giurisprudenziale, può rivelarsi molto meno "performante" rispetto a quanto possa sembrare sulla carta.

L'obiettivo del presente lavoro è dunque quello di ricostruire l'intero mosaico sanzionatorio, ripartendo l'analisi in quattro macroaree: *a)* delle pene in senso stretto; *b)* degli strumenti di contenimento della pericolosità sociale; *c)* delle misure ablatorie; infine, *d)* dell'illegalità degli enti. Entro ciascuna macroarea, ci si propone di far emergere le numerose incoerenze, quando non addirittura le irrazionalità, prodotte, in parte, da una stratificazione normativa spesso estemporanea e settoriale e, in altra parte, da una prassi applicativa sempre più in grado di incidere, anche a causa del significativo tasso d'imprecisione del dato normativo e degli ampi margini di discrezionalità riconosciuti all'autorità giudiziaria e amministrativa, sul concreto modo di atteggiarsi delle diverse componenti del sistema sanzionatorio.

S'intende mostrare, cioè, come ogni progetto di riforma o di modifica di ciascuna macroarea del sistema sanzionatorio, dal più ambizioso al più modesto, abbisogni di un'analisi complessiva del modo di funzionamento del settore d'intervento; di un'analisi che, facendo emergere le cause profonde delle disfunzioni e delle inefficienze, ponga le basi per una riflessione più completa e consapevole circa i correttivi da elaborare *de iure condendo*.

1. Il primo capitolo sarà dedicato allo studio del sistema sanzionatorio italiano inteso nel suo senso più stretto e classico, vale a dire limitato alle pene principali, alle alternative al carcere e alle pene accessorie, con uno sguardo che si allungherà fino a considerare il diritto punitivo che, pur non formalmente penale, nondimeno lambisce la *matière pénale*.

In particolare, muovendo dalla convinzione che le scelte in campo sanzionatorio non hanno carattere astratto o, per così dire, metafisico, ma risentono profondamente del contesto politico, economico, sociale e culturale in cui vivono e operano, la prima sezione del capitolo avrà per oggetto lo studio della pena detentiva in una prospettiva socio-storico-criminologica, al fine di ricordare, da un lato, quali sono le ragioni profonde per cui il carcere, pur avendo ormai da tempo ingenerato una pressoché unanime insoddisfazione nel mondo accademico e nelle *élite* culturali, continua a costituire l'opzione sanzionatoria prediletta dai legislatori occidentali, compreso quello italiano, quantomeno sul piano delle comminatorie edittali, e, dall'altro lato, come qualsiasi prospettiva di (almeno parziale) superamento della

pena carceraria abbisogni di tempi lunghi e di significativi mutamenti economici, sociali e culturali.

La seconda sezione del primo capitolo sarà invece soprattutto rivolta allo studio delle singole alternative alla pena detentiva, le quali verranno riguardate in una prospettiva storico-evolutiva e contenutistico-applicativa, con il proposito di mettere in luce lo iato esistente tra le alte aspirazioni perseguite attraverso l'introduzione e la continua implementazione di tali misure e i ben più modesti risultati conseguiti attraverso la loro concreta applicazione. Verrà poi dedicato uno spazio all'analisi delle pene accessorie e del diritto punitivo extrapenale: nello specifico, delle prime si metterà soprattutto in luce l'ormai antiquata disciplina applicativa, mentre del secondo si evidenzieranno i modi di coesistenza e di dialogo con il sistema delle pene.

Come si vedrà, il quadro complessivo che emerge dall'indagine è quello di un sistema sanzionatorio nel suo complesso incoerente e disfunzionale; un sistema sanzionatorio i cui indirizzi funzionali – solo genericamente e confusamente indicati dal legislatore – e il cui svolgimento applicativo – sostanzialmente delegato all'autorità giudiziaria – appaiono sempre più "gestiti" dalla prassi in funzione di obiettivi e di esigenze contingenti, e dunque vieppiù lontani dai canoni di legalità, prevedibilità e certezza.

2. Nel secondo capitolo l'attenzione sarà rivolta alle tecniche penali e parapenali di controllo della pericolosità individuale, vale a dire alle misure di prevenzione personali *ante delictum* e alle misure di sicurezza personali.

Di tali misure sarà fornita, in primo luogo, un'attenta ricostruzione storica, al fine di far emergere, per quanto riguarda le misure di prevenzione personali, i (molti) elementi di continuità e i (pochi) elementi di discontinuità rispetto ai loro più vicini predecessori disciplinati nei testi unici di pubblica sicurezza della seconda metà del XIX secolo e del ventennio fascista, mentre, per quanto riguarda le misure di sicurezza, il loro debito, per vero più normativo-applicativo che propriamente ideologico, rispetto al diritto di polizia ottocentesco.

In secondo luogo, attraverso lo studio della disciplina attualmente vigente, si evidenzieranno le principali ragioni – ambito soggettivo di applicazione coincidente con l'area della rilevanza penale, deficit di tassatività, standard probatori attenuati, contenuti accentuatamente afflittivi, assenza di qualsiasi coordinamento normativo con le pene e le misure di sicurezza – per cui le misure di prevenzione personali sono destinate a operare fatalmente come surrogato o come duplicato, in prima battuta, della misura di sicurezza e, in seconda battuta, della pena.

Anche nel settore del controllo penale della pericolosità sociale sembra

peraltro mancare un chiaro e razionale disegno legislativo, il che conduce quasi inevitabilmente a un accentuato protagonismo dell'autorità giudiziaria (e di polizia) in fase applicativa: un protagonismo applicativo che si manifesta, da un lato, nella continua tendenza espansiva delle misure di prevenzione, le quali si prestano agli impieghi più disparati per dare una risposta pronta e immediata alle contingenti emergenze e, dall'altro lato, nella tendenziale progressiva fagocitazione delle misure di sicurezza da parte delle misure di prevenzione in relazione a casi in cui non vi sarebbe alcun ostacolo all'applicazione delle prime.

3. Il terzo capitolo sarà poi dedicato allo studio delle misure di ablazione patrimoniale, delle quali saranno soprattutto riguardati i rapporti reciproci e le vicendevoli interferenze. In particolare, si analizzeranno i punti di contatto e le differenze intercorrenti tra le due confische dei beni di sospetta provenienza illecita – la confisca di prevenzione, da un lato, e la confisca in casi particolari, dall'altro lato – al fine di interrogarsi sulla sostenibilità della convivenza nell'ordinamento di due misure sostanzialmente identiche per *ratio* e contenuti e, in un secondo momento, si metteranno in relazione le anzidette confische "allargate" con le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato, per verificare se e in che misura le prime siano conciliabili con le seconde. Inoltre, si mostrerà come all'attivismo legislativo, che si è tradotto in un continuo potenziamento della disciplina positiva delle confische attraverso sia l'introduzione di nuove ipotesi ablatorie sia l'efficientamento di alcune misure patrimoniali già vigenti, si sia abbinato un significativo protagonismo giudiziario, anch'esso volto, in un gran numero di casi, a un ampliamento per via interpretativa degli istituti ablatori, sì da conferire loro maggiore efficacia e incisività sul piano applicativo.

4. Infine, nel quarto capitolo si guarderà al controllo penale delle attività economiche, dove si assiste, per vero, a una curiosa, ma anche assai problematica, tendenza. Se per un verso, infatti, il sistema della responsabilità da reato degli enti codificato nel d.lgs. n. 231/2001 risulta tanto apprezzato nel dibattito dottrinale quanto trascurato nell'applicazione giurisprudenziale, per altro verso il controllo di legalità delle attività produttive sembra progressivamente spostarsi verso sistemi sanzionatori e parasanzionatori che, pur recando con sé un notevole carico di afflittività, vantano, da una parte, una certa informalità (ciò che consente una sorta di negoziazione tra ente e autorità giudiziaria o amministrativa) e, d'altra parte, una spiccata fluidità applicativa (ciò che consente valutazioni ampiamente discrezionali con riferimento all'*an* e al *quomodo* della disposizione dell'una o dell'altra misura).

Si darà dunque conto della progressiva "invasione di campo" compiuta dalle misure di prevenzione giurisdizionali e amministrative in danno del d.lgs. n. 231/2001, e di come questa "invasione di campo" possa dare luogo a un vero e proprio fenomeno di *law shopping*, fenomeno che, ove prendesse piede, metterebbe in crisi la certezza e la prevedibilità delle modalità del controllo pubblico e degli epiloghi sanzionatori a carico dell'ente coinvolto nella commissione di un reato e, quel che è più grave, aprirebbe la via ad applicazioni diseguali e discriminatorie.

5. Nel capitolo conclusivo, raccogliendo i frutti del lavoro svolto, si metterà a fuoco quello che, oltre a fungere da filo rosso che lega insieme i primi quattro capitoli, a ben vedere rappresenta la causa prima del profondo stato di prostrazione in cui versa il sistema sanzionatorio. Il riferimento è, ovviamente, alla crisi della legalità sanzionatoria e alla connessa delega di fondamentali scelte di politica criminale alle autorità competenti per l'applicazione delle sanzioni. Il che, tuttavia, oltre a fomentare torsioni applicative e funzionali degli istituti in ragione di esigenze contingenti relative ai singoli casi concreti di volta in volta sottoposti all'attenzione e al giudizio delle autorità competenti, mina alle fondamenta la credibilità del sistema sanzionatorio nel suo complesso.

La gravità della crisi, ormai sotto gli occhi di tutti, impone di abbandonare un riformismo estemporaneo e, per così dire, "al minuto", in favore del tracciamento di più ambiziose direttrici di riforma che facciano davvero tesoro degli sbagli fatti e delle felici intuizioni tradotte in diritto positivo e che, mantenendo salda l'idea che il controllo penale e, in particolare, il sistema delle sanzioni, è sempre il prodotto di complesse dinamiche multifattoriali, mirino a un diritto penale liberale al contempo più mite ed effettivo rispetto agli scopi che esso è chiamato a perseguire.

CAPITOLO I
IL CONTROLLO PENALE DELLA CRIMINALITÀ MEDIANTE LA PENA
La pena in crisi, alla ricerca di alternative, trasfigurazioni, vie di fuga

> Ma ciò non toglie che io debba dire alla Camera che le carceri italiane, nel loro complesso, sono la maggior vergogna del nostro Paese. Esse rappresentano l'esplicazione della vendetta sociale, nella forma forse più atroce che si abbia mai avuto: noi crediamo di aver abolita la tortura, e i nostri reclusori sono essi stessi un sistema di tortura, la più raffinata; noi ci vantiamo di aver cancellato la pena di morte dal codice penale comune, e la pena di morte che ammanniscono a goccia a goccia le nostre galere è meno pietosa di quella che era data per mano del carnefice; noi ci gonfiamo le gote a parlare di emenda dei colpevoli, e le nostre carceri sono fabbriche di delinquenti o scuole di perfezionamento dei malfattori [1].
>
> F. TURATI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – *Sezione I: La pena detentiva nella storia*. – 2. La pena detentiva: origine, evoluzione, scenari attuali e futuri. – 2.1. La nascita del carcere, tra aspirazioni correzionali e riforma della società. – 2.2. L'orientamento idealista: il carcere come "tappa" verso un sistema punitivo sempre più moderno e umano. – 2.3. Gli orientamenti revisionisti degli anni '60 e '70: il carcere come prodotto storico di fattori economici, politici e sociali. – 2.4. Il carcere: storia di un fallimento, di tante occasioni mancate, o di uno strepitoso successo? – 2.5. Il carcere alle porte del XXI secolo: la riscoperta della pena detentiva, tra incarcerazioni di massa ed emarginazione sociale. – *Sezione II: Il carcere in Italia e la via italiana di "fuga" dalla pena detentiva*. – 3. Il carcere in Italia. – 3.1. Andamento della popolazione carceraria. – 3.2. Categorie di reati e carcerazione. – 3.3.

---

[1] La citazione è tratta dal discorso pronunciato da Filippo Turati nel 1904 alla Camera dei deputati, oggi pubblicato con il titolo *Il cimitero dei vivi*, Avellino, 2021.

Profili personologici dei detenuti. – 3.4. Condizioni di vita negli istituti penitenziari. – 3.5. Sintesi. – 4. Le alternative al carcere, tra istanze specialpreventive, esigenze deflattive e ampliamento del controllo penale. – 4.1. La ricerca di alternative al carcere. – 4.2. Le alternative al carcere in Italia: uno sguardo d'insieme. – 5. Le diverse "vie di fuga" dalla pena detentiva nell'ordinamento italiano. – 5.1. La sospensione condizionale della pena. – 5.1.1. La sospensione condizionale: da mera rinuncia alla pena breve, a istituto ad aspirazione trattamentale. – 5.1.2. L'ambito di applicazione della sospensione condizionale. – 5.1.3. I contenuti della sospensione condizionale. – 5.1.4. Sospensione condizionale e patteggiamento. – 5.1.5. Sintesi: riforme solo parziali ed eccessi applicativi. – 5.2. Le misure alternative alla detenzione. – 5.2.1. L'impianto originario della l. 26 luglio 1975, n. 354. – 5.2.2. Le misure alternative alla detenzione nella loro formulazione originaria. – 5.2.3. Il progressivo ampliamento del raggio applicativo delle misure alternative alla detenzione e la loro attuale configurazione. – 5.2.4. Le singole misure alternative alla detenzione: brevi considerazioni critiche. – 5.2.4.1. Affidamento in prova al servizio sociale. – 5.2.4.2. Detenzione domiciliare. – 5.2.4.3. Semilibertà. – 5.2.5. Sintesi: da "punta di diamante" dell'esecuzione penitenziaria a benefici generalizzati in funzione di deflazione carceraria. – 5.3. Le sanzioni/pene sostitutive delle pene detentive "brevi". – 5.3.1. Dal fallimento della legge 24 novembre 1981, n. 689… – 5.3.2. …al *restyling* della riforma Cartabia. – 5.3.3. Le singole pene sostitutive: la "pena-programma" come strumento di governo della criminalità medio-bassa. – 5.4. Le pene applicate dal giudice di pace. – 5.5. Il lavoro di pubblica utilità nel codice della strada e nel Testo Unico stupefacenti. – 5.6. La sospensione del procedimento con messa alla prova. – 5.7. Le condotte riparatorie come causa di estinzione del reato. – 6. La pena pecuniaria, ovvero il Godot del sistema sanzionatorio italiano. – 7. Le pene accessorie: uno strumento sanzionatorio in cerca d'autore. – 7.1. Pene accessorie *versus* effetti penali della condanna. – 7.2. Le pene accessorie: una panoramica. – 7.3. Le funzioni delle pene accessorie. – 7.4. La disciplina delle pene accessorie: gli originari caratteri di indefettibilità e automaticità e la loro progressiva erosione. – 7.4.1. Gli "attacchi" all'assetto originario delle pene accessorie: i riti speciali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e del procedimento per decreto. – 7.4.2. Segue: la disciplina della sospensione condizionale, delle misure alternative e delle pene sostitutive. – 7.4.3. Segue: le pene accessorie in materia di bancarotta come "testa d'ariete" per una riscrittura in via giurisprudenziale dei profili commisurativi. – 7.5. Quale ruolo delle pene accessorie nel sistema sanzionatorio?. – 8. Le sanzioni punitive oltre il diritto penale: cenni. – 9. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

Ancora di recente, nel dibattito scientifico contemporaneo è stata richiamata l'attenzione sullo stato di crisi in cui, ormai da tempo, versa il sistema penale nel suo complesso[2]. Una crisi che, come acutamente osservato, ha

[2] Tra i lavori più recenti che riflettono sul sistema penale nel suo complesso e sulla sua crisi, si vedano, per tutti, E. DOLCINI, *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della*

radici profonde [3] e che si manifesta con diversi sintomi: tra questi, l'ipertrofia legislativa, che assume tratti schizofrenici in ragione dell'assenza di una razionale visione d'insieme [4]; la confusione rispetto ai fini da perseguire attraverso lo strumento penalistico [5]; il cattivo funzionamento della macchina della giustizia, sempre più lenta e orientata a un contrasto "selettivo" delle illegalità [6].

Senza dubbio, però, uno dei principali punti di emersione della crisi del sistema penale è rappresentato dal momento sanzionatorio, giudicato in uno stato di vero e proprio «collasso» [7] da più di vent'anni a questa parte. Un

---

rieducazione del condannato, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 413 ss.; G. Fiandaca, *Punizione*, Bologna, 2024, p. 71 ss.; V. Mongillo, *Crisi immanente e centralità del contingente del "penale" tra potere e diritto*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 187 ss.; C. Piergallini, *Il "penale" senza "diritto"?*, *ivi*, p. 709 ss.

[3] Come acutamente osservato da C.E. Paliero, *Metodologie* de lege ferenda*: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 519 ss., la condizione di crisi dei sistemi penali contemporanei troverebbe una possibile spiegazione nell'interazione tra i due diversi paradigmi del diritto penale classico e del diritto penale dello scopo, interazione che avrebbe dato luogo, a sua volta, a una forte tensione tra i due poli del garantismo e dell'effettività.

[4] Così, ad es., E. Lo Monte *Dal 'sistema penale' alla 'norma penale': uno sguardo sui rischi di autoritarismo nella recente deontica penalmente presidiata*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, pp. 155-164; N. Mazzacuva, *Ipertrofia (del diritto penale)*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, p. 1551 ss.

[5] Insiste su questo aspetto, ad es., V. Mongillo, *Crisi immanente e centralità del contingente del "penale" tra potere e diritto*, cit., p. 201, il quale evidenzia che, allo stato attuale, resta «inevaso il nodo centrale del sistema penale, di una corretta scienza della legislazione/codificazione e di una buona politica criminale: quale debba essere l'indirizzo teleologico di fondo; detto altrimenti, quali finalità/funzioni vadano attribuite alle sanzioni penali, dalla minaccia legale alla esecuzione, passando per la commisurazione».

[6] V. Mongillo, *Crisi immanente e centralità del contingente del "penale" tra potere e diritto*, cit., p. 203; A. Corda, *Legittimazione del diritto penale e crisi "performative" della penalità*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, pp. 36-40, il quale definisce come "crisi da iper-selettività" la «manifestazione acuta di quello sfaccettato fenomeno che è l'*underenforcement* del diritto penale, inteso qui come *enforcement non egalitario/discriminatorio*».

[7] Il riferimento è, ovviamente, al noto saggio di G. Marinucci, *Il sistema penale sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 160 ss., il quale, a p. 170, presagisce che, per «un certo tempo, la "reazione sociale" a un controllo penale che va disgregandosi non si manifesterà in forme clamorose: assumerà le forme di un accumulo molecolare di sentimenti di insicurezza e frustrazione», avvertendo però al contempo che «[b]asta però un nonnulla a cambiare lo stato delle cose». Similmente F. Palazzo, *Le condizioni generali per la riforma*

collasso, quello della pena, che presenta un volto duplice [8].

Da un lato, infatti, si registra un'«endemica e drammatica sovracarcerazione» [9] che, oltre a non accennare ad arrestarsi, funge sempre più da cassa di risonanza delle diseguaglianze economiche e sociali, acuendole e, in molti casi, esasperandole [10] (*infra*, 2 ss., 3 ss.).

Dall'altro lato, e al contempo, la pena soffre anche di un grave deficit di certezza ed effettività [11]. Come acutamente osservato, infatti,

> da «quando la pena è concepita, nella fase della previsione legislativa, come strumento di prevenzione generale utilizzato secondo criteri razionali, e cioè a partire dalla riforma illuministica, sono stati postulati tre valori "modali" capaci di condizionare il raggiungimento della finalità dissuasiva e persuasiva in cui la prevenzione generale stessa finisce col risolversi: la *certezza* della pena, nel senso che al reato commesso deve sempre seguire l'applicazione della sanzione comminata in astratto; la *prontezza* della pena, nel senso che essa deve seguire celermente la commissione del reato; l'*indefettibilità* della pena, nel senso che essa deve seguire senza possibilità di remissione. Questi valori tendono a tradursi, nell'esperienza giuridica del nostro ordinamento, nel loro esatto contrario: la pena è incerta, perché la soglia del "rischio penale" si è grandemente ridotta, non soltanto sul piano dell'accertamento dei reati e dell'individuazione dei loro autori, ma anche sul piano delle capacità del sistema di perseguire e condannare i rei; la pena è lenta, perché i tempi processuali, anche dopo la riforma del codice di procedura, sono rimasti assai lunghi (…); quando infine c'è, la pena è "precaria", perché sfuma di un labirinto di alternative, giudiziali ed esecutive, che riducono la condanna giudiziale a "pena teorica", rispetto alla quale la "pena

---

del sistema sanzionatorio, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 321; E. Dolcini, *Il castigo sia moderato, ma certo*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 31.

[8] Evidenzia questa duplicità F. Mantovani, *La «perenne crisi» e la «perenne vitalità» della pena. E la «crisi di solitudine» del diritto penale*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, II, Milano, 2006, p. 1171 ss.

[9] F. Palazzo, *Le condizioni generali per la riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 321.

[10] Sottolineano questo profilo, ad es,, F. Palazzo, *Le condizioni generali per la riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 322, il quale osserva come i destinatari della sanzione carceraria siano, in un numero assai rilevante, cittadini stranieri; e C.E. Paliero, *La riforma del sistema sanzionatorio tra utopia e realtà*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 276, il quale osserva amaramente che il «sistema sanzionatorio procede indiscutibilmente a due velocità: da una parte la sanzione "morbida" diretta ai galantuomini, esemplificabili benissimo come gli autori di *white collar crimes*; dall'altra la pena "monolitica", congegnata per soggetti che originano dalle "classi pericolose", peraltro in continuo infoltimento».

[11] Cfr. F. Giunta, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 414 ss.

effettiva" è, al massimo, una semplice frazione, spesso modesta, e comunque soggetta a variabili di ogni tipo» [12].

Tante e autorevolissime voci dottrinali hanno a più riprese denunciato l'«ampio scollamento» [13] che, ormai sistematicamente, si registra tra la fase della minaccia legale della pena, per solito caratterizzata da un elevato coefficiente di severità, e le successive fasi dell'applicazione e dell'esecuzione, dove in molti casi la sanzione si riduce a un mero simulacro di pena. A ben vedere, infatti,

poggia «su equilibri fragilissimi un sistema penale che *minaccia* severe pene detentive; *irroga* pene che conservano il nome di reclusione o di arresto, ma sono il più delle volte enormemente lontane, già nell'ammontare, da quelle prefigurate dalla comminatoria legale, per effetto di riduzioni di pena correlate soltanto alle scelte di strategia processuale dell'imputato, e non alla gravità del reato, né alla personalità del suo autore; normalmente *rinuncia*, infine, *ad eseguire* le pene disposte dal giudice all'atto della condanna, spesso affidando ad un altro giudice il compito di commutare la pena detentiva, di cui nemmeno si inizia l'esecuzione, in misure sospensive prive di qualsiasi contenuto. La costante divaricazione tra pena legale, pena inflitta e pena eseguita – delineata forse in ossequio a malintese istanze di *prevenzione generale* – in realtà contraddice radicalmente tali istanze. Compromette le esigenze della cosiddetta prevenzione generale *positiva*, cioè della stabilizzazione sociale: pene minacciate 'a vuoto' generano disorientamento tra i cittadini, senso di insicurezza, sfiducia nelle istituzioni e provocano, ben presto, concitate e irrazionali domande di 'legge e ordine'. D'altra parte, inevitabilmente viene meno anche qualsiasi effetto di intimidazione (la cosiddetta prevenzione generale *negativa*): se il primo fattore di deterrenza è la certezza della punizione, esiti disastrosi si devono attendere da un sistema che, all'opposto, produce nei destinatari una convinzione prossima alla certezza che le pene minacciate non saranno eseguite. Nessuno può prendere sul serio un legislatore che, sempre e indiscriminatamente, fa la voce grossa, ma subito aggiunge, strizzando l'occhio: scherzavo» [14].

---

[12] Così T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, pp. 419-420.

[13] L'espressione è di M. Pelissero, *La metamorfosi della pena in fase esecutiva tra funzione rieducativa e legalità della pena. Una lettura sostanziale della crisi del giudicato*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, p. 344.

[14] In questi termini E. Dolcini, *Le misure alternative oggi: alternative alla detenzione o alternative alla pena?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, pp. 874-875. Esprimono lo stesso concetto, tra gli altri, S. Moccia, *Il volto attuale del sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, pp. 1100-

La sanzione penale, dunque, oltre ad arrivare solitamente con molto ritardo rispetto al momento della commissione del reato, sembra essere più il prodotto di una lunga serie di casualità che non il coerente epilogo di una politica criminale razionale [15].

Benché siano senz'altro diversi i fattori che contribuiscono a determinare l'incertezza e l'ineffettività della pena, una delle cause principali dev'essere rintracciata nelle dinamiche, che ormai hanno assunto una dimensione patologica, che intercorrono tra potere legislativo e potere giudiziario: da una parte, infatti, si osserva un legislatore che, avendo rinunciato a qualsiasi prospettiva di riforma di ampio respiro e medio-lungo periodo, si premura quasi soltanto di rimediare alle falle che di volta in volta richiedono un intervento urgente [16]; dall'altra parte, si registra un crescente protagonismo dell'autorità giudiziaria, in buona parte avallato e promosso dallo stesso legislatore attraverso i sempre più ampi margini di discrezionalità riconosciuti ai giudici [17]. Si è dunque venuto a delineare uno scenario nel quale il «collegamento tra le sanzioni previste dalla legge e le tariffe penali è divenuto meramente indicativo: le pene edittali si sono trasformate in una sorta di generico quanto improbabile catalogo sanzionatorio, destinato ad esaurire la sua funzione più nell'ambito dei manuali di diritto penale che nelle aule giudiziarie» [18]; e, in tale contesto, il giudice si è «trovato ad esercitare un ruolo sempre più decisivo di supplenza nei confronti delle mancate scelte del legislatore, talmente radicato nel costume giudiziario da essere ormai considerato come un fatto scontato e ineluttabile, connaturale alla giurisdizione

1101; P. Pittaro, *L'effettività della sanzione penale: un'introduzione*, in F. Giunta, R. Orlandi, P. Pittaro, A. Presutti (a cura di), *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 9; A. Presutti, *L'effettività della pena nel contesto della fase esecutiva*, in F. Giunta, R. Orlandi, P. Pittaro, A. Presutti (a cura di), *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 57; M. Castaldo, *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, Napoli, 2001, p. 42.

[15] In questi termini G. Lattanzi, *Il sistema sanzionatorio tra criticità e prospettive di razionalizzazione*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 201.

[16] Ancora, di recente, E. Lo Monte, *Dal 'sistema penale' alla 'norma penale'*, cit., p. 158 ss.

[17] Già qualche decennio fa, tra gli altri, mettevano in guardia da un troppo disinvolto allargamento dei poteri discrezionali dell'autorità giudiziaria T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 423 ss.; F. Giunta, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, cit., p. 414; F. Della Casa, *Misure alternative ed effettività della pena: una ricognizione della situazione odierna e delle prospettive di riforma*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, pp. 88-89.

[18] Così G. Neppi Modona, *Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio*, in G. Borrè, G. Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Milano, 1998, p. 52.

penale» [19]. Il che, tuttavia, apre la strada a un diritto penale, per così dire, a intensità variabile su tutto il territorio nazionale, essendo la risposta sanzionatoria finale al fatto-reato fortemente condizionata dalle valutazioni, talora imperscrutabili [20], di ciascun giudice [21].

Proprio da questo angolo visuale la pena verrà riguardata nel presente capitolo: l'obiettivo, cioè, è quello di verificare e approfondire i segnali d'allarme lanciati, a più riprese, da un'ampia parte della dottrina, analizzando il sistema delle pene nel suo complesso con riguardo sia alla loro attuale configurazione legislativa, sia all'impatto che su di esse ha il potere discrezionale dei giudici, nel cruciale passaggio dalla comminatoria legale all'applicazione nei singoli casi concreti. In questa prospettiva, il punto di partenza dell'indagine non può che essere costituito dalla pena che, almeno sulla carta, rappresenta ancora il fulcro dell'ordinamento penale, vale a dire la pena carceraria.

---

[19] *Ibidem*.

[20] Esprime scetticismo rispetto alla trasparenza e alla controllabilità delle valutazioni giudiziarie in punto di commisurazione della pena G. Mannozzi, *La commisurazione giudiziale: la vicenda sanzionatoria dalla previsione legislativa alla prassi applicativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1265, laddove l'A. osserva che «la quantità di pena che viene decisa ogni giorno dai giudici è indecidibile. Popperianamente essa è infalsificabile». Circa la crisi del sistema commisurativo e l'affacciarsi di una pluralità di sistemi di commisurazione, cfr. già L. Monaco, C.E. Paliero, *Variazioni in tema di "crisi della sanzione": la diaspora del sistema commisurativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, pp. 430-434.

[21] Ancora G. Neppi Modona, *Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 53, il quale osserva giustamente che «le sanzioni sono applicate secondo tariffe determinate dallo stesso potere giudiziario, che ha così cercato di interpretare i criteri di valore e le aspettative sociali presenti nella società contemporanea. Il carattere diffuso del potere giudiziario rende peraltro inevitabile che la misura della pena non sia applicata in maniera uniforme da tutti i giudici, ma vi siano tariffe diverse da luogo a luogo, ovvero anche all'interno della medesima sede giudiziaria. Le tradizionali funzioni della pena – retribuzione, prevenzione generale, prevenzione speciale – si sono così parcellizzate in una accezione quantomeno duplice: quella del legislatore, scritta ormai solo nel codice, e quella "reale", desumibile dall'attività giudiziaria, peraltro non univoca, in quanto soggetta alla mediazione interpretativa dei singoli giudici. Sì che, a prescindere da altre considerazioni attinenti all'esecuzione penale, e facendo per ora riferimento solo alla divaricazione patologica tra pene edittali e pene applicate dal giudice, appare veramente difficile, se non impossibile, dire quale o quali siano attualmente le funzioni svolte dalla pena nell'ordinamento italiano».

SEZIONE I
LA PENA DETENTIVA NELLA STORIA

2. *La pena detentiva: origine, evoluzione, scenari attuali e futuri*

Che la pena carceraria non goda di grande considerazione e popolarità nel mondo accademico e, più in generale, nel *milieu* culturale e intellettuale del mondo occidentale è circostanza ormai assai nota: «strumento di *esclusione*» [22], luogo "infernale" [23], «camera oscura della legalità» [24] o, addirittura, "la via occidentale ai gulag" [25], sono soltanto alcuni degli epiteti, evidentemente nient'affatto lusinghieri, riservati negli ultimi decenni all'istituzione penitenziaria. In effetti, è ormai radicata la convinzione che il carcere presenti molti più inconvenienti che vantaggi, che i costi (non solo economici, ma soprattutto umani e sociali) della detenzione siano troppo elevati per essere tollerati in società che vogliono dirsi liberali e democratiche, che la detenzione non renda affatto la collettività più sicura e non la metta al riparo dalla delinquenza: insomma, si è ormai persuasi del fatto che il carcere non riesce a mantenere nemmeno quel (poco) che sembra promettere, svelando anzi «il suo volto primitivo come strumento di *annullamento della persona umana*, di de-umanizzazione» [26].

---

[22] T. PADOVANI, *Riflessioni conclusive*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 251. Nello stesso senso v. D. PULITANÒ, *Politica criminale*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 27.

[23] Il riferimento è a M. PAVARINI, *«L'inferno esiste, anche se all'inferno non c'è nessuno». Osservazioni su ordinamento penitenziario e ruolo della pena*, in *Quest. giust.*, 1986, p. 804 ss.

[24] M. FOUCAULT, *"Alternatives" à la prison: diffusion ou décroissance du contrôle social?*, trad. it. *Alternative alla prigione: diffusione o riduzione del controllo sociale?*, in M. Foucault, *Alternative alla prigione*, Vicenza, 2022, p. 31.

[25] In questi termini N. CHRISTIE, *Crime Control as Industry. Towards Gulags, Western Style*, Londra-New York, 1994, trad. it. *Il business penitenziario: la via occidentale al Gulag*, Milano, 1996, p. 12, dove l'A. sostiene che i «moderni sistemi di controllo del crimine contengono talune potenzialità di sviluppo verso un Gulag all'occidentale»; si veda, per un ulteriore approfondimento, anche J. PRATT, *Beyond «Gulag Western Style»? A Reconsideration of Nils Christie's Crime Control as Industry*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 3, p. 283 ss.

[26] Così F. STELLA, *La giustizia e le ingiustizie*, Bologna, 2006, p. 148. Parla invece di «effetto di *disculturazione*» T. TRAVAGLIA CICIRELLO, *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*, Milano, 2018, p. 7.

A ben vedere, tuttavia, le critiche (o meglio, le accuse), che oggi bersagliano l'istituzione carceraria nella sua stessa essenza, non sono affatto nuove: basta, infatti, ripercorrere la storia del carcere per accorgersi di come, già dal giorno successivo all'affermazione della detenzione come risposta punitiva principale e, per così dire, generalizzata in tutti i sistemi penali occidentali [27], i riformatori si siano subito affannati a escogitare svariati correttivi, tanto sul piano dell'edilizia carceraria quanto sul piano dell'esecuzione della pena detentiva, al fine di rimediare alle disfunzioni, e ai tutt'altro che infrequenti orrori, prodotti dal penitenziario [28].

Ci aveva visto bene già Foucault quando, nel suo fondamentale lavoro sulla nascita del penitenziario, ha causticamente osservato che la storia del carcere altro non è se non la storia della sua stessa riforma: in altri termini, la prigione si sarebbe «trovata fin dall'inizio impegnata da una serie di meccanismi di accompagnamento, che devono in apparenza correggerla, ma che sembrano far parte del suo stesso funzionamento, tanto sono stati legati alla sua esistenza lungo tutta la sua storia» [29]. In termini ancora più netti, è stato sostenuto che «la "crisi" dell'istituzione carceraria sembra quasi coincidere con la sua "origine"», e ciò in quanto «il penitenziario nasce già afflitto da una malattia mortale, la sua storia è la storia di una "terapia impossibile", di una "riforma impossibile"» [30].

Se quanto appena detto è vero, se, cioè, le criticità della pena carceraria

---

[27] Per un approfondimento in merito alla storia del carcere in Italia, v. G. Neppi Modona, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, V, Torino, 1973, p. 1906 ss.; R. Canosa, I. Colonnello, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Bari, 1984; C. De Vito, *Camosci e girachiavi: storia del carcere in Italia (1943-2007)*, Roma-Bari, 2009.

[28] Si veda, per tutti, il celebre studio sulle origini del sistema carcerario inglese condotto da M. Ignatieff, *A Just Measure of Pain. The Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, New York, 1978, trad. it. *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione inglese 1750-1850*, Milano, 1982, dove l'A., con l'ironia che lo contraddistingue, dopo aver raccontato la "giornata tipo" all'interno del penitenziario di Pentonville più o meno intorno alla metà XIX secolo, segue da vicino e ripercorre l'opera di alcuni importanti riformatori del sistema carcerario inglese tra la fine del 1700 e i primi decenni del 1800 (tra cui i filantropi John Howard ed Elizabeth Fry), facendo emergere proprio come i problemi di fondo che affliggono oggi l'istituzione penitenziaria siano – al netto degli ovvi miglioramenti sul piano igienico-sanitario, dell'edilizia carceraria, dell'approccio pedagogico-rieducativo e dei metodi correttivi impiegati dagli operatori penitenziari – i medesimi che venivano riscontrati ormai più di due secoli fa.

[29] M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parigi, 1975, trad. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 2014, p. 255.

[30] M. Pavarini, *«Concentrazione» e «diffusione» del penitenziario. La tesi di Rusche e Kirchheimer e la nuova strategia del controllo sociale in Italia*, in G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, New York, 1968, trad. it. *Pena e struttura sociale*, Bologna, 1978, p. 343.

sono state messe di fronte ai legislatori occidentali da almeno due secoli a questa parte, viene spontaneo chiedersi quali siano le ragioni per cui, nonostante tutto, la detenzione continui a rappresentare la pena *par excellence*, sia nell'immaginario collettivo, sia, soprattutto, nella realtà dei sistemi penali occidentali. Per tentare di dare una risposta, quantomeno parziale, a questo interrogativo, può essere utile ripercorrere brevemente la storia del penitenziario e le letture che di tale istituzione sono state fornite dalla letteratura storica e socio-criminologica.

2.1. *La nascita del carcere, tra aspirazioni correzionali e riforma della società*

Com'è noto, l'affermazione della detenzione come strumento punitivo autonomo è un fatto storico piuttosto recente se paragonato alla storia del diritto penale, collocandosi temporalmente a partire dalla seconda metà del XVIII secolo. Per quanto, infatti, varie forme di privazione della libertà personale fossero presenti già nell'antica Roma [31], nel medioevo [32] e nell'età moderna [33], esse non svolgevano una funzione punitiva in senso stretto, rispondendo piuttosto a esigenze di carattere eminentemente cautelare [34]: in buona sostanza, il carcere serviva soltanto «ad assicurare che l'imputato non si sottraesse con la fuga al giudizio» [35].

Fino a quel momento, i modi e le forme del punire erano altri: la pena pecuniaria, il bando, le pene corporali (nelle loro numerosissime e, per certi

---

[31] Per una ricostruzione del sistema sanzionatorio in epoca romana si veda, per tutti, B. Santalucia, voce *Pena criminale (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 734 ss.

[32] Per una rassegna delle principali tipologie sanzionatorie durante il periodo intermedio si rimanda, per tutti, a G. Diurni, voce *Pena criminale (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 752 ss.

[33] Con riguardo alle tipologie di pena applicate in età moderna si veda, per tutti, G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, New York, 1968, trad. it. *Pena e struttura sociale*, Bologna, 1978, p. 49 ss.

[34] Cfr. L. Garlati, *Sepolti vivi. Il carcere al tempo delle Pratiche criminali: riti antichi per funzioni nuove*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 4, p. 15, la quale, peraltro, evidenzia come la natura cautelare della detenzione trovasse un preciso riscontro già in un noto passo di Ulpiano, secondo cui «*carcer ad continendos homines non ad puniendos haberi debet*» (D. 8, 48, 19); P. Manca, voce *Istituti di prevenzione e di pena*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 2, il quale, nel richiamare il medesimo passo del Digesto, sottolinea che, almeno fino al XVII secolo, «[n]on era tollerato (…) che il carcere fosse adibito per raccogliere individui già condannati».

[35] Ancora P. Manca, voce *Istituti di prevenzione e di pena*, cit., p. 2.

versi, fantasiose e crudeli declinazioni esecutive [36]) e la pena di morte hanno rappresentato per lungo tempo lo strumentario penalistico delle società medievali e moderne [37]. Utilizzando ancora la seducente terminologia foucaultiana, medioevo ed età moderna rappresentano l'epoca dello "splendore dei supplizi", l'epoca in cui, cioè, il bersaglio della sanzione penale è essenzialmente il corpo del condannato nella sua fisicità [38]: e ciò risulta in un certo senso coerente sia con il contesto socioeconomico del tempo, dove la morte e la malattia erano all'ordine del giorno e dove la vita umana aveva scarso valore anche sotto il profilo della produttività [39], sia con la particolare «meccanica del potere» medievale e moderno, sempre in cerca di nuove occasioni per riaffermare la propria legittimazione [40].

---

[36] Cfr. G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, cit., p. 67, che, a proposito della crudeltà che contraddistingueva i supplizi in epoca medievale e moderna, rilevano che «la più torbida immaginazione oggi può difficilmente raffigurarsi la varietà delle torture inflitte».

[37] Per un quadro delle tipologie sanzionatorie in uso prima dell'affermazione della pena detentiva, v. H. von Hentig, *Die Strafe. Ursprung, Zweck, Psychologie*, Stoccarda, 1932, trad. it. *La pena. Origine, scopo, psicologia*, Milano, 1942, pp. 17 ss.

[38] M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., pp. 35-75. L'A., peraltro, precisa subito che, se è certamente vero che i «supplizi propriamente detti non costituivano le pene più frequenti», è altrettanto vero che la gran parte delle pene non corporali – il riferimento è soprattutto alla pena pecuniaria e al bando – «era accompagnata a titolo accessorio da pene che comportavano una dimensione di supplizio: esposizione al palo, gogna, esposizione con collare di ferro, frusta, marchio; era la regola per tutte le condanne alle galere o a ciò che ne era l'equivalente per le donne – la reclusione all'ospizio; il bando era spesso preceduto dalla esposizione e dal marchio; l'ammenda talvolta accompagnata dalla frusta. È non solo nelle grandi e solenni esecuzioni capitali, ma anche in questa forma annessa che il supplizio manifestava la parte significativa che aveva nella penalità: ogni pena un po' grave doveva portare con sé qualcosa del supplizio».

[39] Cfr. G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, cit., pp. 58-69, i quali, attribuendo ai fattori socioeconomici un ruolo di primo piano nello sviluppo dei sistemi punitivi, rilevano che in epoca medievale e moderna operava un regime di produzione in cui la forza lavoro e, dunque, il corpo umano, non avevano l'utilità e il valore commerciale che avrebbero poi acquisito in un'economia industriale di tipo capitalistico. Di conseguenza, il corpo umano poteva essere torturato, seviziato, annullato senza che tali pratiche avessero un qualsiasi impatto sul contesto economico da cui il reo proveniva.

[40] Ancora M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., p. 62, il quale sostiene che, durante il medioevo e l'età moderna, l'infrazione e la punizione convergevano nella «forma dell'atrocità» in ragione dei particolari tratti del potere del tempo. Si trattava, infatti, «di un potere che non solamente non nasconde di esercitarsi direttamente sul corpo, ma si esalta e si rinforza nelle sue manifestazioni fisiche; di un potere che si afferma come potere armato, e di cui le funzioni d'ordine non sono interamente disimpegnate dalle funzioni di guerra; di un potere che fa valere le regole e le obbligazioni politiche come legami personali la cui rottura costituisce un'offesa e un appello alla vendetta; di un potere per il quale la disobbedienza è un atto di ostilità, un inizio di sollevazione, che non è, nei suoi principi, molto diverso dalla guerra civile; di un potere che non deve

La punizione degli autori di reato mediante la privazione della loro libertà personale, si è detto, ha cominciato a prendere piede agli albori della prima rivoluzione industriale, facendo tesoro delle esperienze della prigione monastica medievale destinata agli ecclesiastici peccatori [41], delle case di correzione inglesi del periodo elisabettiano [42] e degli ospizi generali olandesi [43]. E, non a caso, il tratto distintivo di queste tre istituzioni, le quali, è bene rimarcarlo, non avevano una finalità punitiva in senso stretto, era quello di produrre, o quantomeno stimolare, un cambiamento nella persona "ospitata": l'emenda morale e spirituale, nel caso delle prigioni monastiche; l'acquisizione di competenze lavorative e l'affrancamento dall'ozio, nel caso delle case di correzione inglesi e negli ospizi olandesi.

In effetti, fin dalle sue prime applicazioni, la pena carceraria appare saldamente legata all'ideale della 'riforma' del reo. A differenza, infatti, delle tecniche punitive impiegate nei secoli precedenti, le quali non aspiravano di certo a rimodellare la personalità e/o le abitudini comportamentali degli autori di reato, la detenzione appare da subito connotata in termini marcatamente rieducativi. Di tale orientazione finalistica dell'istituzione carceraria erano già perfettamente consapevoli gli intellettuali e gli uomini politici di fine Settecento e del primo Ottocento: tra questi, vi erano senz'altro Gustave

---

dimostrare perché applica le sue leggi, ma mostrare quali sono i suoi nemici, e quale scatenamento di forza li minacci; di un potere che, in mancanza di una sorveglianza ininterrotta, cerca il rinnovamento del proprio effetto nello splendore di manifestazioni eccezionali; di un potere che si ritempra facendo risplendere ritualmente la propria realtà di superpotere».

[41] Cfr. L. DAGA, voce *Sistemi penitenziari*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, p. 754, il quale evidenzia la linea di continuità tra la prigione monastica e l'istituzione carceraria moderna sottolineando che i «tratti caratteristici del penitenziario ecclesiastico sono appunto da identificare nel concetto di isolamento-privazione di libertà finalizzato alla penitenza, tappa obbligata per la redenzione, e cioè per quella che poi sarà chiamata rieducazione e si concreterà nel reinserimento sociale. Il nome delinea chiaramente la sostanza della pena privazione della libertà nel cambiamento interiore, in quella emenda, cioè, che con maggiore o minore accentuazione accompagna il momento retributivo (e quindi punitivo) del carcere negli ultimi tre secoli».

[42] M. IGNATIEFF, *A Just Measure of Pain*, cit., p. 12-13, dove l'A. rileva che tali istituzioni, le quali rappresentano «il precedente più antico del penitenziario», «vennero istituite per rinchiudere e confinare la schiera di persone "senza padrone" gettate sulla strada in seguito alla dissoluzione del sistema caritativo dei monasteri cattolici, la fine dei seguiti feudali, le recinzioni e l'espulsione dei piccoli contadini della terra e la forte pressione demografica su un libero mercato del lavoro, ristretto e sovraffollato». In tali istituti correzionali l'A. vede «il germe dell'idea di rimodellare il carattere dei devianti con strumenti disciplinari», che verrà poi posta a fondamento giustificativo della pena detentiva.

[43] Per un approfondimento in merito alle case di correzione olandesi e alla loro progressiva trasformazione in pena detentiva v., per tutti, M.E. WOLFGANG, *Pioneering in Penology: The Amsterdam Houses of Correction in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, Philadelphia, 1944.

de Beaumont e Alexis de Tocqueville, i quali, nell'osservare da vicino l'affermazione del penitenziario e il contestuale progressivo abbandono della pena capitale negli Stati Uniti d'America, rilevavano che il passaggio da un sistema punitivo basato sulla pena di morte a un sistema penitenziario in senso proprio presuppone necessariamente che «il criminale la cui vita è stata risparmiata sia posto in una prigione il cui regime lo renda migliore» [44]. In effetti, proseguono i due studiosi francesi, se «il sistema invece di riformare non fa che corrompere ulteriormente il detenuto, non si avrà un *sistema penitenziario* ma solamente un *cattivo sistema di imprigionamento*» [45]. Peraltro, de Beaumont e de Tocqueville erano perfettamente consapevoli del fatto che la riforma radicale di tutti i detenuti era un obiettivo ingenuo e, soprattutto, irrealizzabile: perciò, pur non raggiungendo in tutti i casi l'emenda morale del reo, la funzione della prigione poteva ritenersi realizzata anche soltanto con la prevenzione della (ulteriore) corruzione del detenuto all'interno del carcere o, più auspicabilmente, con l'instillazione nel reo dell'abitudine al lavoro [46].

L'istituzione penitenziaria rappresenta, dunque, una dirompente novità nei sistemi penali occidentali, dal momento che essa si pone in netta discontinuità rispetto alle pratiche penali largamente consolidate e impiegate fino al tramonto dell'età moderna. Se ancora fino alle prime decadi del XVIII secolo la reazione pubblica alla commissione del reato si manifestava nelle tradizionali forme della rivendicazione e nella manomissione del corpo del colpevole, dall'inizio dell'età contemporanea l'attenzione dei legislatori penali e dei giudici si sposta sull'anima del reo [47].

La transizione, appena sopra descritta, dalla violazione del corpo alla correzione dell'anima rappresenta ovviamente un fenomeno storico complesso, inscrivibile in un più ampio cambiamento dell'atteggiamento politico, scientifico e culturale rispetto alla devianza. Come giustamente rilevato, infatti, il declino delle punizioni corporali e la maggiore attenzione al singolo criminale

---

[44] Così G. de Beaumont, A. de Tocqueville, *Système pénitentiaire aux États-Unis et son application en France*, 1833, in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 154.

[45] *Ibidem*.

[46] *Ivi*, pp. 170-172.

[47] Di nuovo M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., p. 19, dove l'A. osserva che, a partire dal 1760, alla «espiazione che strazia il corpo, deve succedere un castigo che agisca in profondità sul cuore, il pensiero, la volontà, la disponibilità». E ancora: «I vecchi protagonisti del fasto punitivo, il corpo e il sangue, cedono il posto. Un nuovo personaggio entra in scena, mascherato. Finita una certa tragedia, inizia una commedia con figure d'ombra, voci senza volto, entità impalpabili. L'apparato della giustizia punitiva deve ora mordere su questa realtà senza corpo».

si abbinano al progressivo coinvolgimento dello Stato nel controllo dei soggetti devianti, che diventa così sempre più centralizzato, razionalizzato e burocratizzato; alla scientifizzazione dell'approccio alla devianza, che comporta una sempre più analitica differenziazione e classificazione dei tipi devianti; alla crescente segregazione degli individui qualificati come devianti in strutture di contenimento e trattamento – quelle che Goffman identificherà come 'istituzioni totali' [48] – come, ad esempio, riformatori minorili, ospedali psichiatrici e, ovviamente, istituti penitenziari [49].

Com'è evidente, la complessità di tali cambiamenti – che involgono una vera e propria trasfigurazione del potere e del suo esercizio, una precisa ambientazione economica e un profondo mutamento culturale e sociale – difficilmente può essere spiegata in maniera soddisfacente attraverso un'unica e coerente ricostruzione. Nondimeno, nel corso del tempo la storiografia e la sociologia del diritto hanno tentato di leggere i cambiamenti epocali appena sopra rammentati attraverso differenti chiavi d'interpretazione che – forse inevitabilmente – in molti casi sono profondamente influenzate dall'impostazione politico-ideologica dei loro stessi autori.

2.2. *L'orientamento idealista: il carcere come "tappa" verso un sistema punitivo sempre più moderno e umano*

Riprendendo le classificazioni che di tali teorie hanno operato le scienze socio-criminologiche, è possibile distinguere due diversi macro-modelli esplicativi dei cambiamenti che, dalla seconda metà del XVIII secolo, hanno

---

[48] Cfr. E. GOFFMAN, *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and other Inmates*, New York, 1961, trad. it. *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 2010, p. 33 ss., dove per "istituzioni totali" l'A. intende tutti quei «luoghi in cui si forzano alcune persone a diventare diverse»; quei luoghi che, pur non mirando a una sopraffazione culturale, sono volti «a creare e sostenere un tipo particolare di tensione fra il mondo familiare e quello istituzionale, che usano come leva strategica nel manipolamento degli uomini». Si tratta, insomma, «di un esperimento naturale su ciò che può essere fatto del *sé*». Per un approfondimento in merito al successo delle "cerimonie di degradazione" all'interno delle istituzioni totali, quale meccanismo di manomissione della personalità dei soggetti trattati, v. H. GARFINKEL, *Conditions of Successful Degradation Cerimonies*, in *American Journal of Sociology*, 1956, LXI, n. 5, p. 420 ss.

[49] In questo senso S. COHEN, *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, 1985, p. 13-14, il quale subito aggiunge che la storiografia tradizionale e quella revisionista, pur non essendo sempre concordi nell'esatta collocazione storico-temporale di questa transizione e pur ponendo enfasi su aspetti in parte diversi, nondimeno convergono sul fatto che tali profondi cambiamenti nel modo di concepire la devianza e di intendere la punizione dei criminali sono in effetti avvenuti.

condotto a un nuovo atteggiamento nei confronti della devianza e alla progressiva affermazione del carcere come pena "regina" dei sistemi punitivi occidentali: un primo gruppo di modelli, più tradizionali e in un certo senso conservatori, attenti soprattutto a giustificare l'esistente e a sottolineare la progressiva evoluzione in senso umanitario del controllo della criminalità; e altri modelli, elaborati tra gli anni '50 e gli anni '70 del secolo scorso, di impronta marcatamente critica e revisionista, orientati invece a un cambiamento (più o meno radicale) delle dinamiche punitive e dei meccanismi di esercizio del potere[50].

Il primo modello esplicativo, che affonda le sue radici nel pensiero dei riformatori illuministi e nella cosiddetta storiografia *whig*[51], si basa sull'idea che l'affermazione del carcere come strumento punitivo principale nelle legislazioni penali occidentali sia il risultato del progressivo affrancamento dalla brutalità violenta dei supplizi di epoca medievale e moderna e realizzi, in ambito penale, gli ideali di proporzionalità e uguaglianza propugnati dall'Illuminismo[52]. Secondo questa lettura, la scelta del carcere come

---

[50] Si veda, ad es., la classificazione operata da S. COHEN, *Visions of Social Control*, cit., pp. 14-30; ID., *Lo sviluppo del modello correzionale: chiacchiere e realtà del controllo sociale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, pp. 9-17, dove l'A., con la consueta ironia che contraddistingue i suoi scritti, opera una tripartizione dei modelli esplicativi della nascita e dell'affermazione del carcere, definendo il primo modello come "teoria del progresso ambiguo" (*"uneven progress" theory*), in quanto basato su una visione ingenua e idealista della storia; il secondo modello come "teoria della benevolenza generata" (*"we blew it" theory*), in quanto condizionato da una visione sostanzialmente ottimistica della storia e incentrato sul divario tra aspirazioni e loro concreta realizzazione; il terzo modello come "teoria della disciplina e della mistificazione" (*"it's all a con" theory*), in quanto orientato da una visione cinica marcatamente pessimistica della storia e del potere. Nello stesso senso, v. S. HESTER, P. EGLIN, *Sociologia del crimine*, Lecce, 1999, p. 316 ss.; F. VIANELLO, *Sociologia del carcere. Un'introduzione*, II ed., Roma, 2019, pp. 16-28, dove l'A., accanto al modello "idealista" e, per così dire, conservatore, individua un modello revisionista "strutturalista", che attribuisce preminente rilievo ai mutamenti economici che hanno segnato la fine del XVIII secolo, e un modello revisionista "disciplinare", che invece si concentra di più sui meccanismi di legittimazione e di funzionamento del potere.

[51] Per un approfondimento sulla c.d. storiografia *whig* si rimanda al fondamentale lavoro di H. Butterfield, pubblicato per la prima volta nel 1931, *The Whig Interpretation of History*. In proposito si veda anche S. BLACKBURN, voce *Whig view of history*, in *The Oxford Dictionary of Philosophy*. III ed., Oxford, 2016.

[52] Cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, p. 387 ss., il quale sottolinea che le ideologie penalistiche che informano il XVIII secolo sono quella utilitaristica, quella umanitaria e quella proporzionalistica. Queste tre ideologie, argomenta l'A., «mostrarono, nelle condizioni storiche del secolo XVIII, di potersi combinare e comporre proprio in funzione della secolarizzazione del diritto penale, della elaborazione di una scienza della legislazione penale adatta a uno Stato accentrato e non eteronomo, e dalla razionalizzazione e codificazione degli ordinamenti penali e delle procedure giudiziarie».

principale e privilegiata opzione punitiva è, in un certo senso, il necessario precipitato del combinarsi di filosofie utilitaristiche, afflati umanitari e aspirazioni egualitarie, dal momento che la pena detentiva fornisce ai legislatori penali, diversamente dalla pena pecuniaria, uno strumento uguale per tutti, massimamente graduabile e idoneo – almeno sul piano delle intenzioni – a correggere il criminale, restituendo un individuo migliore alla società [53].

Secondo questo approccio interpretativo, quindi, graduabilità e dolcezza sono i tratti della pena detentiva ai quali deve essere attribuito maggior peso. Benché, infatti, la nascita dell'istituzione carceraria risenta profondamente anche del contesto sociopolitico del tempo, è nondimeno indiscutibile che essa costituisca «il punto d'arrivo di un processo di mitigazione della pena, che si sviluppa lungo una storia millenaria ed ha il suo punto di partenza in una concezione sacrale della pena, la quale si esprime assai spesso nella pena di morte, per di più accompagnata da ricercati supplizi» [54].

I sostenitori di questa impostazione, peraltro, non negano che la pena carceraria abbia finora disatteso le aspettative sotto il profilo correzionale e abbia portato con sé nuovi abusi e nuove forme di violenza: anche questi fallimenti, tuttavia, vengono riguardati tutt'al più come «tristi storie», o meglio, come occasioni d'insegnamento per i nuovi e ancor più volonterosi riformatori [55].

Com'è evidente, il modello appena descritto, che rappresenta senz'altro «il principale filone della retorica della riforma penale» [56], si espone ad alcune (e nient'affatto trascurabili) obiezioni. Oltre, infatti, a far dire ai pensatori illuministi forse più di quanto questi abbiano in effetti scritto [57] (lo stesso Cesare

---

[53] V., per tutti, T. Padovani, *L'utopia punitiva. Il problema delle alternative alla detenzione nella sua dimensione storica*, Milano, 1981, p. 8 ss. e la bibliografia ivi richiamata.

[54] E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980, p. 268. In altri termini, secondo l'A., il carcere, «mentre rappresenta l'inizio di un ciclo di controllo istituzionalizzato, a raggio crescente di destinatari ma con decrescente afflittività, costituisce anche il punto di arrivo di un ciclo di contenimento della violenza totale, meno esteso quanto ai destinatari ma di assai più intensa afflittività». V. anche A. Pagliaro, *Prospettive di riforma*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 423.

[55] Cfr. S. Cohen, *Visions of Social Control*, cit., p. 18.

[56] *Ibidem*.

[57] Sul punto, ad es., M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., pp. 88-89, dove si sostiene che il vero obiettivo dei riformatori illuministi non era tanto quello di «fondare un nuovo diritto di punire partendo da principi più equi», bensì quello di «fare della punizione e della repressione degli illegalismi una funzione regolare, suscettibile di estendersi a tutta la società; non punire meno, ma punire meglio; punire con una severità forse attenuata, ma per punire con maggior universalità e necessità; inserire nel corpo sociale, in profondità, il potere di punire». In

Beccaria, ad esempio, non mostrava grande entusiasmo per la pena detentiva[58]), la ricostruzione in discorso, da un lato, pecca di una visione un po' troppo ingenua e rassicurante della storia, la quale viene interpretata, secondo uno schema tipicamente occidentale e moderno, come una lenta ma inarrestabile realizzazione del bene[59], e, dall'altro lato, finisce per giustificare l'esistente, presentando «l'evoluzione delle modalità punitive, dei castighi, come un percorso da ammirare, al di là di ogni possibile critica»[60] e soffocando

quest'ottica, secondo l'A., i riformatori non avevano affatto in mente il carcere come principale manifestazione punitiva dei moderni sistemi penali, quanto piuttosto a una «panoplia» di sanzioni penali «naturali per istituzione» e rappresentanti «nella loro forma il contenuto del crimine» (p. 114). Similmente G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, cit., p. 141, laddove evidenziano che il «concetto di proporzionalità venne concretizzato in una gamma di pene, giuridicamente definite in relazione alla gravità del reato, il che divenne, tra l'altro, uno degli argomenti più efficaci nella lotta contro l'uso troppo frequente della pena di morte».

[58] Com'è noto, nel suo *Dei delitti e delle pene*, Beccaria – oltre a manifestare una netta preferenza per i lavori forzati e ad ammettere, in alcuni casi, il ricorso a pene corporali – lascia intendere in diversi passaggi una certa perplessità rispetto all'impiego del carcere come strumento punitivo. Ad es., nel § XXIX si legge che la «prigionia è una pena che per necessità deve, a differenza d'ogn'altra, precedere la dichiarazione del delitto». O, ancora, il § XXVIII, dove la privazione della libertà non viene presa in considerazione come pena in quanto tale, bensì in funzione della destinazione del detenuto ai lavori forzati: «Non è il terribile ma passeggiero spettacolo della morte di uno scellerato, ma il lungo e stentato esempio di un uomo privo di libertà, che, divenuto bestia di servigio, ricompensa colle sue fatiche quella società che ha offesa, che è il freno più forte contro i delitti».

[59] Si allude all'affascinante riflessione sul concetto di 'tempo' elaborata da U. Galimberti, *Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica*, XII ed., Trento, 2021, p. 499 ss. In particolare, l'autorevole filosofo italiano, riecheggiando il pensiero di Friedrich Nietzsche, distingue tra due concezioni di tempo radicalmente diverse fra loro: una concezione 'greca' del tempo, caratterizzata da una dimensione astorica e da un modo di incedere ciclico, e una concezione 'giudaico-cristiana' del tempo, fortemente compenetrata, invece, da una dimensione escatologica e articolata nei tre momenti del passato (inteso come *preparazione*), del presente (inteso come *impegno*) e del futuro (inteso come *compimento*). Nella sua dimensione *escatologica*, il tempo giudaico-cristiano si scandisce, dunque, secondo le tre fasi del peccato originale (passato), della redenzione (presente) e del paradiso terrestre (futuro). Con l'affermazione della civiltà giudaico-cristiana su quella greca, l'anzidetta visione del tempo si sarebbe radicata profondamente nella cultura occidentale, condizionando e plasmando il modo in cui interpretiamo i fenomeni che ci circondano. Secondo Galimberti, il medesimo modo di concepire il tempo e la storia si sarebbero infatti estesi anche a settori e/o fenomeni che poco o nulla hanno a che vedere con la religione. Risentirebbe, ad es., della concezione giudaico-cristiana del tempo la nostra visione della *scienza*, che solitamente articoliamo nei tre momenti dell'ignoranza (passato), della ricerca (presente), e del progresso (futuro). E un discorso affatto simile vale anche per l'*utopia* e per quella sua particolare declinazione che è la *rivoluzione*.

[60] Così E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 4, il quale argomenta: «Assumendo come un dato di fatto la struttura e la razionalità delle pratiche penali esistenti si

quindi sul nascere qualsiasi proposta o strategia alternativa.

Sempre riconducibili a questo primo modello interpretativo in ragione della visione ottimistica di fondo che le connota, ma sicuramente meno ingenue e semplicistiche, sono le teorie di chi, come Spierenburg, pone l'accento sull'evoluzione della sensibilità sociale [61]. In questa prospettiva, lo storico olandese osserva che, mentre fino alla fine del XVII secolo l'atteggiamento delle élite e della popolazione rispetto alle sofferenze inferte ai condannati era positivo o, comunque, di indifferenza [62], a partire dal secolo successivo si assiste a una progressiva crescita dell'insofferenza rispetto all'utilizzo indiscriminato e all'esibizione della violenza, fino ad arrivare allo sviluppo di processi immedesimativi con i patimenti del reo [63]. L'impostazione di Spierenburg, che risente evidentemente della tesi di Elias sui processi di civilizzazione [64], attribuisce dunque un ruolo di primo piano a quei processi culturali e sociali che, conducendo a una sempre più netta repulsione della collettività per la violenza, hanno di fatto estromesso le pene corporali e tutte le brutalità che queste comportavano in favore di una pena, qual è il carcere, che viene eseguita lontano dagli occhi del popolo, di una pena, quindi, che si fa discreta e "privata" [65].

2.3. Gli orientamenti revisionisti degli anni '60 e '70: il carcere come prodotto storico di fattori economici, politici e sociali

Il secondo gruppo di modelli esplicativi della nascita e dell'affermazione del carcere come principale strumento punitivo dei sistemi penali occidentali

---

elimina la necessità di riflettere criticamente sui fondamenti del sistema punitivo. Una volta assunta l'endiadi delitto-castigo come qualcosa di "naturale", non resta altro che garantire che il castigo non contravvenga al "senso di umanità", non sia "disumano". Sotto questo profilo la storia moderna della pena appare rassicurante: si passa dalla barbarie all'illuminismo, dall'ignoranza agli interventi degli esperti, dalla vendetta e dalla crudeltà all'umanitarismo scientifico. Si ammette che le istituzioni penali, come del resto molte altre istituzioni sociali, riescano raramente a tradurre in pratica, e comunque sempre in modo parziale ed imperfetto, gli ideali morali che le avevano ispirate; ciò non toglie però che il filo dell'evoluzione delle modalità punitive sia evidente e confortante».

[61] P. Spierenburg, *The Spectacle of Suffering. Expectations and the Evolution of Repression: From a Preindustrial Metropolis to the European Experience*, Cambridge, 1984.

[62] *Ivi*, p. 13.

[63] *Ivi*, p. 200 ss.

[64] Il riferimento è al fondamentale lavoro di N. Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, trad. it. *Il processo di civilizzazione*, Bologna, 1978.

[65] P. Spierenburg, *The Spectacle of Suffering*, cit., p. 205.

si caratterizza, invece, per l'approccio critico e per il rifiuto di una lettura ingenuamente ottimistica della storia. Secondo tutti gli autori riconducibili a tale filone interpretativo, infatti, il carcere non rappresenterebbe affatto una soluzione moderna, umanitaria e in un certo senso necessitata in quanto tappa di un lungo percorso che conduce ineluttabilmente al miglioramento delle condizioni materiali e spirituali dell'umanità, ma sarebbe, al contrario, il riflesso, sul piano giuridico-penale, di uno specifico contesto politico ed economico, ossia di una società di tipo capitalistico.

Il primo studio che rifiuta la retorica del carcere come il prodotto di un processo di umanizzazione delle società moderne è il celebre lavoro di Rusche e Kirchheimer. In *Punishment and social structure*, che senza dubbio funge da apripista per tutte le teorie revisioniste elaborate intorno agli anni '70 del secolo scorso, i due autori teorizzano che i sistemi penali, e dunque anche le tipologie di sanzioni adottate, siano fortemente influenzati dai modelli economici dominanti in un dato periodo storico e dai particolari rapporti di forza instaurati tra le élite e la popolazione nel suo complesso. Mossi da questa idea di fondo, gli autori spiegano il graduale abbandono delle pene corporali in favore di sempre più elaborate forme di privazione della libertà personale evidenziando che

> «[i] metodi punitivi cominciarono a subire un mutamento graduale ma profondo verso la fine del sedicesimo secolo, quando si cominciò a considerare con attenzione crescente la possibilità di sfruttare il lavoro dei detenuti e vennero introdotti la servitù sulle galere, la deportazione e la pena del lavoro forzato; le prime due forme di pena solo temporaneamente, la terza come esitante precorritrice di una istituzione che sarebbe durata poi fino ad oggi. Talvolta esse apparvero insieme al sistema tradizionale di pene pecuniarie, corporali, capitali; altre volte tendevano a rimpiazzare queste ultime. Si trattava di mutamenti che non erano il risultato di considerazioni umanitarie, bensì di sviluppi economici determinati, che ponevano in evidenza il valore potenziale di una massa di ricchezza umana completamente a disposizione dell'apparato amministrativo» [66].

In questa prospettiva, il carcere si sarebbe affermato con sempre maggiore forza in quanto più funzionale alle nascenti società industriali di tipo capitalistico e alla grande richiesta di forza lavoro che il nuovo sistema di produzione richiedeva. Così, di «tutte le motivazioni che contribuirono a rafforzare l'idea del carcere come pena, la più importante fu senz'altro quella del profitto, sia nel senso più limitato di rendere produttiva la stessa

[66] G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, cit., p. 71.

istituzione, che in quello generale di trasformare l'intero sistema penale in una parte del programma mercantilistico dello Stato»[67]. La pena detentiva, quindi, avrebbe rappresentato un efficace mezzo per convogliare la grande massa della forza lavoro contadina verso la fiorente manifattura di fine Settecento: in questo senso, si comprendono sia il sempre più stabile abbinamento della privazione della libertà personale con il lavoro forzato, sia, più in generale, la preoccupazione dei riformatori di congegnare modalità esecutive che, pur conservando un accentuato carattere afflittivo, non pregiudicassero il corpo del condannato, preservando per quanto possibile la sua redditività[68].

Sulla stessa linea di pensiero si colloca l'opera di Melossi e Pavarini. Nel loro *Carcere e fabbrica*, i due autori muovono dalla domanda "perché il carcere?" e si interrogano su quale sia il motivo per cui «in tutte le società industrialmente sviluppate questa istituzione [adempia] in maniera dominante alla funzione punitiva, sino al punto che carcere e pena vengono considerati dall'opinione comune quasi sinonimi»[69]. Partendo da una lettura marxista dell'economia e delle dinamiche di potere, Melossi e Pavarini ritengono che l'origine del carcere debba essere collocata agli albori della società industriale, e precisamente nel momento di affermazione e assestamento delle nuove forze di produzione capitalistiche. In effetti, in una fase cruciale come quella della transizione dalla dimensione rurale e artigiana dell'epoca medievale alla nuova "età dell'oro" dell'industria e del mercantilismo, risulta di fondamentale importanza per le classi dominanti emergenti assicurare «*la soppressione di un mondo intero di impulsi e di disposizioni produttive*, per valorizzare solo quella infinitesima parte dell'individuo che è utile al processo lavorativo capitalistico»[70]: proprio questa funzione, inizialmente assegnata dalla borghesia calvinista del XVII secolo alle case di lavoro, diventerà poi la missione fondativa dell'istituzione carceraria[71]. Gli

---

[67] *Ivi*, p. 133.

[68] *Ivi*, pp. 131-132. Per una riflessione in chiave storica dei rapporti tra lavoro, devianza e criminalità, v. anche F. Snyder, D. Hay, *Comparisons in the social history of law: labour and crime*, in F. Snyder, D. Hay (a cura di), *Labour, Law, and Crime. An historical perspective*, London, 1987, p. 1 ss.

[69] D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, Bologna, 1977, p. 55.

[70] *Ivi*, p. 83.

[71] *Ivi*, p. 84, dove gli A., coerentemente con questa lettura del fenomeno in discorso, sottolineano l'importanza della progressiva creazione di istituzioni totali, molto simili, nella loro struttura e nelle loro dinamiche interne, alla fabbrica: «Il luogo dove il depauperamento complessivo dell'individuo avviene è la manifattura, e la fabbrica; ma la preparazione, l'*ammaestramento*, è

autori non sottovalutano, infatti, lo stravolgimento provocato dal progressivo imporsi delle forze capitaliste sul piano dei valori e degli equilibri sociali, e identificano nelle istituzioni segreganti, e quindi anche nel carcere, lo strumento ideale per (ri)definire forme di controllo e rapporti di forza[72].

> «Con la problematica, *dialettica*, *liberazione* delle masse contadine e la loro trasformazione in proletariato [l'ordinamento gerarchico medievale, *n.d.a.*] ne esce distrutto e il principio di autorità, mentre diviene la base stessa del processo di produzione capitalistico *dentro la fabbrica*, si dirada e si ritira da *alcune zone* della vita sociale *esterna*. È nella misura in cui il principio di autorità progredisce e dirige l'organizzazione dello sfruttamento in fabbrica, che all'esterno avanza la lotta per il liberalismo e la democrazia (ciò almeno, fino a che valgono i canoni del capitalismo "classico" ottocentesco). Tuttavia, ciò sta a significare l'apertura di una profonda contraddizione tra il mondo della fabbrica e il mondo esterno, contraddizione che non a caso diverrà uno dei maggiori terreni di lotta del proletariato organizzato. Inoltre, l'autorità in fabbrica è un'autorità *muta* e impersonale, che ha perso quel ricco carattere ideologico che il mondo religioso medioevale possedeva. Essa deve quindi essere assolutamente accompagnata da un controllo esterno della forza-lavoro che si comincia ad esplicare appunto in questo periodo e che si svolge a più livelli. Si tratta di costituire una *naturale* e *spontanea* tendenza del lavoratore ad assoggettarsi alla disciplina di fabbrica tentando di riservare l'uso della forza aperta solo per una minoranza di ribelli. Tale controllo, e qui si fa evidente l'importanza della riforma religiosa e la sua connessione con le prime forme di internamento, si muove secondo due linee direttrici: l'interiorità dell'individuo (e della famiglia) e l'*istituzione segregante*»[73].

In sostanza, secondo Melossi e Pavarini, le istituzioni segreganti, e quindi anche il carcere, adempiono a una precisa funzione di "addomesticamento al proletariato" della popolazione rurale e contadina[74], in un quadro di

---

garantito da una fitta rete di istituzioni *ancillari* alla fabbrica di cui proprio in questo periodo si vanno costruendo i fondamentali caratteri moderni: la famiglia mononucleare, la scuola, il carcere, l'ospedale, più tardi la caserma, il manicomio, garantiranno la produzione, l'educazione e la riproduzione della forza-lavoro commissionata dal capitale. A fronte di ciò sarà solo la resistenza, dapprima spontanea, inconsapevole, *criminale*, poi sempre più organizzata, cosciente, *politica*, che il proletariato saprà opporre, in fabbrica e all'interno di tutte le varie istituzioni nominate. Una volta che la nuova società è nata e che sono stati posti i nuovi termini della lotta di classe, capitale e lavoro, dall'evoluzione di questo rapporto dipenderà l'evoluzione generale della società».

[72] Cfr. anche D. Melossi, *Istituzioni di controllo sociale e organizzazione capitalistica del lavoro: alcune ipotesi di ricerca*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 293 ss.

[73] D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, cit., p. 88.

[74] Sul punto v. anche M. Pavarini, *«Concentrazione» e «diffusione» del penitenziario*, cit., p. 342.

egemonia che il capitale esercita sul complesso dei rapporti sociali: un'egemonia che «non va intesa affatto come estensione analogica della fabbrica sull'esterno, pur se così appare ad un primo livello dell'analisi; ma che forma invece un *continuum* che investe ogni momento della vita individuale, impadronendosi e rimodellando (o, creando) le istituzioni sociali all'interno delle quali avviene il processo di formazione»[75].

Riguardando poi più da vicino la pena carceraria, i due autori evidenziano che essa si sposa perfettamente con l'ideologia capitalista e che «il concetto di *lavoro* rappresenta la necessaria saldatura tra il contenuto dell'istituzione e la sua forma legale»[76]. In questa prospettiva, il carcere diviene la pena ideale per le nuove società industriali non solo perché risulta essere uno strumento assai funzionale alla produzione di forza-lavoro a basso costo, ma anche perché – e ciò appare peraltro coerente con l'ideale illuministico di una sanzione esattamente proporzionata al reato commesso – è massimamente commisurabile: il lavoro proletario, infatti, rende per la prima volta valutabili in termini esclusivamente economici il tempo e, dunque, la libertà personale[77].

> «Il calcolo, la *misura* di pena in termini di valore-lavoro per unità di tempo, diviene possibile solo quando la pena è stata riempita di questo significato, quando si lavora o quando si addestra al lavoro (al lavoro salariato, al lavoro capitalistico). Ciò è vero anche se in carcere non si lavora: il tempo (il tempo misurato, scandito, regolato) è una delle grandi scoperte di questo periodo, anche in altre istituzioni ancillari, come la scuola; anche se del tempo trascorso in carcere non si riproduce il valore del bene offeso con il reato (…) proprio la natura propedeutica, ancillare, dell'istituzione fa sì che basti, a tale scopo,

---

[75] D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, cit., pp. 112-113, dove i due A., ancora con riferimento al complesso delle istituzioni segreganti cui fa ricorso il nascente regime capitalista, precisano che «non si tratta di istituzioni che *servono* l'organizzazione del lavoro capitalistica, ma si tratta di questa organizzazione stessa che dalla famiglia, alla scuola, all'ospedale, al carcere e così via, organizza una componente essenziale di se stessa, quella parte del capitale dalla quale solamente è possibile estrarre plusvalore. Sia le pratiche formative delle istituzioni, che le ideologie, le teoriche, che a queste presiedono, sono comprensibili solo a partire da questo bisogno essenziale del capitale di riprodurre se stesso passando attraverso i vari momenti del sociale, producendo quindi, attraverso la propria riproduzione, una società nuova».

[76] *Ivi*, p. 125.

[77] Sul valore economico del tempo, e quindi della libertà, nelle società capitalistica, v. anche M. Pavarini, *Fuori dalle mura del carcere. La dislocazione dell'ossessione correzionale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1986, p. 258, dove l'A. osserva che, con l'avvento del capitalismo, «*è la stessa nozione di libertà che muta: essa ha un valore economico perché connessa al valore economico del tempo, un tempo che per la prima volta può essere "economicamente" misurato, quantificato*».

> l'esperienza del tempo scandito, del tempo misurato, la vuota forma ideologica che non è mai solo idea, ma morde nelle carni e nella testa dell'individuo da riformare, lo struttura secondo parametri *utilizzabili* dal processo di sfruttamento [78].

Il carcere, in definitiva, condividendo con il potere capitalistico le aspirazioni panottiche di controllo e disciplina [79], diventa in breve tempo uno strumento privilegiato per il rimodellamento della società intorno a nuovi valori economici e rapporti di forza [80].

Altre teorie revisioniste, invece, interpretano l'ascesa del carcere alla luce dei radicali cambiamenti sociali che investono le società della fine del XVIII secolo e dei nuovi meccanismi di potere che iniziano a delinearsi nel quadro del nascente sistema capitalistico. Secondo queste linee di pensiero, il consolidamento della pena detentiva all'interno dei sistemi occidentali avrebbe dunque a che fare soprattutto con le difficoltà di gestione di società più complesse, numerose e frammentate rispetto a quelle medievali e moderne, e con la conseguente necessità di elaborare nuove strategie di governo e controllo della popolazione. Inoltre, tutte queste posizioni revisioniste concordano sul fatto che «l'emergere delle prigioni moderne non può essere compreso se non è posto in relazione con la storia delle altre istituzioni totali create in quel periodo», le quali «imponevano una economia del tempo

---

[78] D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, cit., p. 125, per poi subito aggiungere: «Il contenuto della pena (l'"esecuzione") è in questo modo legato alla sua forma giuridica allo stesso modo in cui l'autorità in fabbrica garantisce che lo sfruttamento possa assumere l'aspetto di contratto; e non è infatti il *valore* a determinare, secondo Hegel, tanto l'eguaglianza dello scambio contrattuale che quello dei due termini del taglione? Ancora una volta, non si tratta di analogia, ma dell'espressione dei due momenti vicendevolmente essenziali della struttura capitalistica: circolazione e produzione. Ancora una volta, cioè, il regno del diritto (la circolazione dei beni), che specie nel campo penale rappresenta il vanto della borghesia rivoluzionaria, è intrinsecamente connesso con il rapporto di sfruttamento, cioè con l'autorità e la violenza che regnano nella produzione (nella fabbrica, nel carcere). Tali conquiste borghesi, quindi, sono assai più rivolte a consolidare l'egemonia della propria classe sull'insieme della struttura sociale e quindi oggettivamente contro il proletariato, *in quanto tale*, che a garantirsi nei confronti di uno Stato assoluto il quale, d'altronde, nella misura in cui fa suoi tali principi, è sempre più in mano borghese; si tratta quindi di conquiste genuinamente borghesi-rivoluzionarie, nel senso che rivoluzionano la vecchia gestione della questione punitiva secondo i nuovi criteri dei rapporti capitalistici di produzione (come il proletariato che riempirà le carceri: le "classi pericolose", avrà ampiamente modo di rendersi conto)».

[79] Per alcune considerazioni su panoptismo e società capitaliste nel XIX secolo, v. D. Melossi, *Oltre il «Panopticon». Per uno studio delle strategie di controllo sociale nel capitalismo del ventesimo secolo*, in *Quest. crim.*, 1980, p. 277 ss.

[80] V. anche J. Lea, *Disciplina e sviluppo capitalista*, in *Quest. crim.*, 1979, p. 217 ss.

simile e lo stesso regime di sorveglianza e controllo», oltre a essere «espressione di una comune credenza del riformatore dell'ascetismo imposto, del lavoro duro, dell'istruzione religiosa e della *routine*» [81].

Rothman, ad esempio, osservando l'America jacksoniana, impegnata nel delicato passaggio dalla dimensione rurale e coloniale a paese urbanizzato e industrializzato, nel suo *The Discovery of the Asylum* teorizza che la pena carceraria, unitamente a tutte le altre nascenti istituzioni segregative a impronta correzionale, si sia affermata in quanto reputata dalle élite del tempo il miglior strumento per affrontare in maniera energica ed efficace i grandi rivolgimenti sociali di fine Settecento e i connessi pericoli sul piano dell'ordine e della stabilità politico-economica che tali cambiamenti comportavano [82]. Secondo la lettura dello storico americano, l'interpretazione in chiave allarmista del disordine derivante dalla fase di transizione appena sopra descritta, unitamente alla considerazione del crimine non già come espressione della malvagità dell'individuo, bensì come frutto del malessere e del disagio sociale, hanno portato all'emersione di un complesso di istituzioni correzionali finalizzate alla riforma e alla disciplina dei disturbatori, dei malati e dei criminali. Con particolare riferimento all'affermazione del carcere, Rothman evidenzia che

> «[t]he functioning of the penitentiary – convicts passing their sentences in physically imposing and highly regimented settings, moving in lockstep from bare and solitary cells to workshops, clothed in common dress, and forced into standard routines – was designed to carry a message to the community. The prison would train the most notable victims of social disorder to discipline, teaching them to resist corruption. And success in this particular task should inspire a general

[81] M. IGNATIEFF, *Society and Total Institutions: A Critique of Recent Social Histories of Punishment*, in M. Tonry, N. Morris (a cura di), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. III, Chicago, 1981, p. 162, trad. it. in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 265.

[82] Così D.J. ROTHMAN, *The Discovery of the Asylum. Social Order and Disorder in the New Republic*, Boston, 1971, p. XVIII, il quale sostiene che «[t]he response in the Jacksonian period to the deviant and the dependent was first and foremost a vigorous attempt to promote the stability of the society at a moment when traditional ideas and practices appeared outmoded, constricted, and ineffective. The almshouse and the orphan asylum, the penitentiary, the reformatory, and the insane asylum all represented an effort to insure the cohesion of the community in new and changing circumstances. Legislators, philanthropists, and local officials, as well as students of poverty, crime and insanity were convinced that the nation faced unprecedented opportunities. The asylum, they believed, could restore a necessary social balance to the new republic, and at the same time eliminate long-standing problems. At once nervous and enthusiastic, distressed and optimistic, they set constructing and arranging the institutions».

reformation of manners and habits. The institution would become a laboratory of social improvement. By demonstrating how regularity and discipline transformed the most corrupt persons it would reawaken the public to these virtues. The penitentiary would promote a new respect for order and authority» [83].

In definitiva, in una società che stava sperimentando una fase di grande instabilità morale, sociale e politica, il penitenziario (insieme con tutte le altre istituzioni correzionali) si è presentato come uno strumento ideale per infondere il rigore morale del passato all'interno delle condizioni moderne.

Anche Ignatieff, nel suo *A Just Measure of Pain*, guarda con attenzione ai profondi cambiamenti politici, economici e sociali che hanno investito la società inglese a partire dalla seconda metà del XVIII secolo. A differenza di Rothman, però, l'interpretazione che lo storico inglese dà dell'ascesa del carcere s'incentra soprattutto sul complesso sistema di convincimenti religiosi e filosofici che hanno portato i riformatori settecenteschi a concepire l'istituzione penitenziaria. In particolare, l'accento viene posto sul ruolo giocato dal quaccherismo e dall'evangelismo, i quali, così rigidamente ancorati ai valori religiosi tradizionali e naturalmente inclini alla filantropia, perorarono – in maniera per vero un po' nostalgica, ma senz'altro efficace – la causa del ritorno a una disciplina morale e sociale più rigida e misurata [84]. In vista di quest'obiettivo, case di lavoro, ospizi, riformatori e, ovviamente, il carcere rappresentano i luoghi ideali per la riforma dei poveri e dei devianti: ancora una volta, dunque, viene esaltata la dimensione correzionale di tali istituzioni, le quali hanno giocato un ruolo di primo piano nel ripristino dell'ordine e nella conservazione dei rapporti di forza tra le classi sociali.

Poco importa che il carcere si fosse dimostrato fin da subito del tutto inidoneo a rieducare e a tenere sotto controllo la criminalità; come osserva Ignatieff, il consenso intorno all'istituzione carceraria, ivi compreso il consenso popolare, curiosamente non è mai venuto meno [85]. E la ragione di tale solido (e apparentemente illogico) consenso, secondo lo storico, si spiega come

---

[83] *Ivi*, p. 107.

[84] Cfr. M. Ignatieff, *A Just Measure of Pain*, cit., p. 173, dove l'A. osserva che «[p]er i quaccheri e gli evangelici che sostenevano la riforma carceraria le statistiche criminali non solo erano sintomo di una sovrabbondanza di manodopera o di difficoltà momentanee, ma di una erosione molto più grave della disciplina sociale. Essi guardavano alla criminalità nei distretti manifatturieri attraverso le lenti colorate della nostalgia per il passato e per il perduto senso di disciplina che i piccoli artigiani e le unità produttive familiari avrebbero invece garantito».

[85] *Ivi*, p. 231, dove l'A. sottolinea la natura «curiosa» di tale consenso, «poiché esso non si basava sulla dimostrazione dell'efficacia di queste istituzioni come strumenti di repressione o di riforma; gli oppositori avevano rivelato a sufficienza le loro deficienze».

> «la conseguenza di un più vasto bisogno sociale. I penitenziari erano graditi perché i riformatori riuscirono a preservarli non solo come una risposta al crimine, ma soprattutto come la via d'uscita alla crisi sociale di un'intera epoca, come parte di una più ampia strategia di riforme politiche, sociali e legali intese a rinsaldare su nuove basi l'ordine sociale. I penitenziari, perciò, pur criticati per le inefficienze funzionali, continuarono a trovare appoggi perché erano considerati un elemento di quella più vasta concezione dell'ordine sociale che, a partire dagli anni Quaranta, si accattivò l'assenso consapevole di ricchi e di potenti» [86].

E, ancora,

> «[n]ell'elaborare questa nuova strategia dell'ordine, i sostenitori della riforma carceraria convinsero le classi sociali cui appartenevano di quanto fosse grave la questione del crimine, rivelandone i rapporti con le più profonde trasformazioni sociali ed economiche del periodo. Questa concezione del condizionamento dei comportamenti da parte dell'ambiente si servì degli strumenti offerti dalla psicologia associativa per spiegare come una carriera criminale potesse essere intrapresa a causa di legami sociali sbagliati o di sventure economiche. In questa prospettiva, i riformatori stabilivano un rapporto fra la crescente marea di crimini contro la proprietà e l'erosione delle economie contadine, familiari e artigianali all'interno delle quali i rapporti sociali erano di tipo "paternalistico". Essi facevano notare come si fossero venuti formando nuclei di popolazioni urbane senza padrone con il conseguente estraniamento fra ricchi e poveri. In questa analisi il crimine rappresentava una forma di invidia, risentimento o disperazione sociale. A sostituzione del concetto tradizionale di crimine come espressione della malvagità umana e come peccato, i riformatori resero popolare un nuovo linguaggio allarmistico che interpretava il crimine come segno di una società in crisi» [87].

La tesi più estrema sull'origine del carcere, infine, è quella fornita da Foucault. Nel suo *Surveiller et punir*, il sociologo francese sostiene che, in quella fase storica che segna il passaggio dalla modernità all'età contemporanea, sia stata messa a punto una nuova «microfisica del potere» [88]. Muovendo dalla duplice constatazione che le società medievali e moderne si reggevano essenzialmente sulla figura onnipotente del sovrano e su un sistema d'illegalità diffusa e tollerata a tutti i livelli, e che tali due pilastri hanno rappresentato i principali obiettivi polemici dei riformatori settecenteschi, Foucault

---

[86] *Ivi*, p. 232.

[87] *Ibidem*.

[88] M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, cit., p. 30.

osserva che «la riforma penale è nata nel punto di congiunzione tra la lotta contro il superpotere del sovrano e quella contro l'infrapotere degl'illegalismi conquistati e tollerati» [89]. Tale punto di convergenza viene individuato nei supplizi – i quali rappresentano nell'ottica dello studioso «la figura dove venivano a congiungersi, in modo visibile, il potere illimitato del sovrano e l'illegalismo sempre vigile del popolo» [90] – e l'umanità delle pene è la risposta che ad essi viene data dai riformatori. Tuttavia, secondo Foucault, la svolta umanitaria impressa ai sistemi penali settecenteschi non risiederebbe tanto nella scoperta dell'umanità profonda di cui anche il peggior criminale è portatore, quanto piuttosto «nella necessaria regolazione degli effetti del potere» [91]. In altri termini, piuttosto che di «debolezza o di crudeltà, è di una cattiva economia del potere che si tratta nella critica dei riformatori» [92]. In quest'ottica, quindi, «se, in apparenza, la nuova legislazione criminale si caratterizza per un alleggerimento delle pene, una codificazione più netta, una notevole diminuzione dell'arbitrarietà, un consenso più fondato al potere di punire (in mancanza di una divisione più reale del suo esercizio), essa è sottesa da un rovesciamento nell'economia tradizionale degl'illegalismi e da una rigorosa costrizione per mantenere il loro nuovo assetto» [93].

> «Il vero obiettivo della riforma, e già nelle formulazioni più generali, non è tanto fondare un nuovo diritto di punire partendo da principi più equi, quanto di stabilire una nuova "economia" del potere di castigare, di assicurarne una migliore distribuzione, di far sì ch'esso non sia troppo concentrato in alcuni punti privilegiati, né troppo diviso fra istanze che si oppongono; che sia ripartito in circuiti omogenei suscettibili di esercitarsi ovunque, in modo continuo e fino al germe più piccolo del corpo sociale. La riforma del diritto criminale deve essere letta come una strategia per il riassetto del potere di punire, secondo modalità che lo rendano più regolare, più efficace, più costante e meglio dettagliato nei suoi effetti; in breve che aumentino gli effetti, diminuendone il costo economico (ossia dissociandosi dal sistema della proprietà, degli acquisti, delle vendite, della venalità tanto degli uffici quanto delle stesse decisioni) ed il costo politico (dissociandolo dall'arbitrio del potere monarchico)» [94].

[89] *Ivi*, p. 95.

[90] *Ivi*, p. 97.

[91] *Ivi*, p. 100.

[92] *Ivi*, p. 86.

[93] *Ivi*, p. 97.

[94] *Ivi*, p. 88.

All'interno di questo progetto di ridefinizione del potere e, nello specifico, del potere punitivo, la detenzione diventa, in brevissimo tempo, «la forma essenziale del punire» [95]. Foucault spiega questa repentina evoluzione dei sistemi penali osservando come la prigione, da un lato, si presenti come la pena più egualitaria, commisurabile e coerente con la mentalità economico-morale del tempo e, dall'altro lato, appaia idonea alla trasformazione degli individui: questo «doppio fondamento – giuridico-economico da una parte, tecnico-disciplinare dall'altra – ha fatto apparire la prigione come la forma più immediata e più civilizzata di tutte le pene» [96].

La prigione, secondo la lettura di Foucault, «porta alla intensità massima tutte le procedure che si trovano negli altri dispositivi disciplinari» attraverso un metodo d'azione che si sostanzia nella «costrizione di un'educazione totale» [97], imperniata sui tre principi dell'isolamento del condannato dal mondo esterno, del lavoro e della modulabilità (l'individualizzazione) dell'esecuzione. Si coglie bene, in quest'ottica, la natura ontologicamente rieducativa e riformatrice del carcere: attraverso l'operare combinato di questi tre elementi, la pena detentiva risponde a un progetto politico di addomesticamento dei corpi alla disciplina. Secondo Foucault, la radice più profonda del carcere deve essere ricercata

> «precisamente nel fatto che si chiede alla prigione di essere "utile", nel fatto che la privazione della libertà – questo prelevamento giuridico su di un bene ideale – ha dovuto, fin dall'inizio, esercitare un ruolo tecnico positivo, operare delle trasformazioni sugli individui. E per questa operazione l'apparato carcerario è ricorso a tre grandi schemi: lo schema politico-morale dell'isolamento individuale e della gerarchia; il modello economico della forza applicata a un lavoro obbligatorio; il modello tecnico-medico della guarigione e della normalizzazione. La cella, la fabbrica, l'ospedale. Il margine per cui la prigione eccede la detenzione è in effetti coperto da tecniche di tipo disciplinare. E questo supplemento del disciplinare in rapporto al giuridico è ciò che è stato chiamato il "penitenziario"» [98].

---

[95] *Ivi*, p. 125.

[96] *Ivi*, p. 253, dove l'A. subito aggiunge che la prigione «è stata, fin dall'inizio, una "detenzione legale" incaricata di un supplemento correttivo, o ancora un'impresa di modificazione degli individui, che la privazione della libertà permette di far funzionare nel sistema legale. Insomma, la detenzione penale, fin dall'inizio del secolo XIX, comprese insieme la privazione della libertà personale e la trasformazione tecnica degli individui».

[97] *Ivi*, p. 257.

[98] *Ivi*, p. 271.

In definitiva, per Foucault il carcere soddisfa e realizza quella profonda esigenza disciplinare che, dalla fine del XVIII secolo, anima le società occidentali: un'esigenza che, ovviamente, non ha nulla di umanitario, ma che ha piuttosto a che fare con i meccanismi di ridefinizione e di consolidamento del potere delle classi dominanti (subito *infra*, 2.4).

2.4. *Il carcere: storia di un fallimento, di tante occasioni mancate, o di uno strepitoso successo?*

Come si è già più volte accennato nelle pagine precedenti, fin dalla sua prima comparsa il carcere ha mostrato tutte le sue contraddizioni: il costante sovraffollamento dei penitenziari, i quotidiani soprusi da parte di operatori o di altri detenuti, lo sfruttamento lavorativo, la malnutrizione e le pessime condizioni igienico-sanitarie in cui i condannati erano fin troppo spesso costretti a vivere, ben lungi dal condurre il reo sulla via della rieducazione e del miglioramento personale, producevano ulteriore abbrutimento, ulteriore criminalità, ulteriore recidiva. Era chiaro fin dall'inizio, insomma, che il carcere non fosse all'altezza delle aspettative riposte dai riformatori settecenteschi nel riassetto dei sistemi punitivi occidentali.

Mentre, tuttavia, gli idealisti e i fautori della retorica del progresso, pur deprecando e condannando le perversioni generate dal carcere, hanno sempre e convintamente sostenuto che le anzidette criticità fossero dei meri "inciampi", una realizzazione imperfetta di un'idea vincente, e che, dunque, occorresse "solo" sforzarsi per migliorare l'istituzione penitenziaria attraverso sempre più nuovi e sofisticati correttivi e sperimentazioni (dall'isolamento alla condivisione delle celle, dal silenzio monacale al lavoro in comune, dalle punizioni corporali ai sempre più minuziosi regimi disciplinari, e così via), la storiografia revisionista ha invece assunto un atteggiamento più critico e disincantato nei confronti della pena detentiva, condividendo il pensiero secondo cui le disfunzioni e le atrocità prodotte dal carcere non sono affatto un triste ma perdonabile incidente in cui sono incorse le anime belle della riforma penale, quanto piuttosto un necessario attributo del penitenziario in quanto tale, il suo modo stesso di esistere e di funzionare.

Tanto Rusche e Kirchheimer quanto Melossi e Pavarini sono dell'idea che il carcere – una volta esaurita la sua fase propulsiva in cui ha fornito alle classi dominanti un fondamentale strumento di addestramento delle masse contadine al proletariato, e di calmieramento del costo della forza lavoro libera – abbia continuato a esistere in una dimensione eminentemente terroristica,

punitiva e alienante [99]. La ragione di questa trasformazione dell'istituzione penitenziaria dev'essere ricercata, secondo gli autori appena sopra menzionati, nel definitivo consolidamento del modello produttivo industriale di tipo capitalistico, da un lato, e nella sensibile crescita della popolazione e, dunque, anche della manodopera, dall'altro lato.

> «La ragione di fondo stava (…) in un aumento eccezionale dell'offerta di lavoro che rendeva del tutto obsoleta la vecchia formula del lavoro carcerario per privilegiare invece il momento intimidativo, terroristico della casa di lavoro e tanto più del carcere. Non che nel carcere non si lavorasse più; il lavoro in carcere non veniva scartato *a priori*, solo emergeva in primo piano il carattere punitivo, disciplinante del lavoro, prima che la sua immediata valorizzazione economica. Ciò anche perché il livello di impiego di capitali, con l'introduzione delle macchine, in un qualsiasi lavoro produttivo, era salito talmente che il lavoro in carcere (…) non poteva più essere condotto se non nella prospettiva di forti perdite. D'altro canto, l'abbondanza di forza-lavoro libera era tale che il lavoro forzato non adempiva più in alcun modo a quella funzione calmieratrice dei salari esterni che gli era stata propria nel periodo mercantilista. Ci si poteva permettere così di preoccuparsi della concorrenza che il lavoro in carcere faceva al lavoro libero e venire incontro alle proteste che contro questo elevava la classe operaia. D'altro canto, carattere intimidatorio e lavoro inutile sono caratteristiche delle stesse *workhouses* per poveri, dove pure il lavoro sarebbe dovuto essere l'unico fine dell'istituzione» [100].

---

[99] V., su questo aspetto, G. Rusche, O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, cit., pp. 191-192, dove gli A. evidenziano come lo stesso lavoro carcerario abbia mutato forma e finalità nel corso del tempo, trasformandosi progressivamente da mezzo di addestramento al lavoro industriale a «strumento di tortura», in quanto le occupazioni assumevano «carattere esclusivamente punitivo» e venivano rese «faticose e prolungate poi per periodi di tempo assolutamente insopportabili». Occupazioni che, peraltro, come evidenziano gli A., erano del tutto assurde e senza scopo: «I detenuti trasportavano pesanti macigni da un luogo ad un altro per poi riportarli indietro, azionavano pompe dalle quali l'acqua usciva nuovamente alla sua fonte, oppure macchine azionate dall'energia umana (*treadmills*): un semplice tipo di *treadwheel*, facilmente applicabile a tutte le carceri, venne studiato da William Cubitt verso il 1818 per la prigione della contea di Suffolk, a Bury, da cui poi si diffuse ovunque: il basso prezzo e la semplicità della "macchina a gradini" o della "scala perpetua", com'era chiamata, il duro esercizio fisico che richiedeva e l'odio che ingenerava nei detenuti, ne raccomandarono l'uso presso i *Quarter Sessions*, cosicché modelli di essa furono introdotti in ogni carcere riformato, dove veniva usata per macinare grano oppure pompare l'acqua, fornire l'energia per battere la canapa, tagliare il sughero o per azionare altre macchine, oppure, infine, senza scopo alcuno. La *treadwheel* veniva considerata un successo non solo perché metteva a disposizione uno strumento facile e poco caro per costringere i detenuti al lavoro, ma anche perché aveva una notevole funzione deterrente verso coloro che avrebbero potuto considerare il carcere ultimo rifugio».

[100] D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, cit., p. 104.

Crescita demografica e urbanizzazione – combinandosi con il rapido sviluppo tecnologico che ha reso sempre più superflua, e quindi sostituibile, la manodopera proletaria – hanno prodotto nuove e assai gravi condizioni di povertà e un sensibile aumento della criminalità. A fronte di questo scenario, il carcere, pur restando «un'acquisizione definitiva e sempre più dominante nella pratica punitiva borghese», avrebbe assunto «un accento sempre più terroristico e di mero controllo sociale» e «il principio della disciplina *tout court* [sarebbe prevalso] su quello della disciplina di fabbrica, *produttiva*» [101]. Insomma, secondo Melossi e Pavarini, quello che fino alla fine del XVIII secolo è stato «un rapporto inconsapevole tra le nuove classi del regime capitalistico nella sua genesi, diviene sempre più un rapporto cosciente, un'ostilità *politica*», e il carcere diventa in breve tempo uno strumento di governo dello scontro di classe [102].

Parzialmente diverse sono le chiavi di lettura della sopravvivenza del carcere proposte da Rothman e da Ignatieff. Se il primo pone particolare enfasi sulle ragioni di convenienza che avrebbero spinto le classi egemoni a insistere nel ricorso alla pena carceraria [103], il secondo sostiene invece che il carcere ha continuato a rimanere centrale nei sistemi punitivi in quanto coessenziale alle strutture di controllo che nel frattempo avevano trovato pieno consolidamento nelle società occidentali [104]. In altri termini, dalla metà del

---

[101] *Ivi*, p. 127.

[102] *Ibidem*.

[103] Cfr. D.J. Rothman, *The Discovery of the Asylum*, cit., p. 265 ss.; nonché Id., *Conscience and Convenience. The Asylum and its Alternatives in Progressive America*, Boston, 1980, *passim*, dove si evidenzia come, dalla seconda metà del XIX secolo in avanti, gli operatori del sistema penale, pur rendendosi conto delle numerose problematiche connesse al carcere, abbiano comunque deciso di mantenere viva l'istituzione penitenziaria, abbracciandone e convalidandone i modi di funzionamento. L'A. intende sottolineare come le origini storiche della visione riformatrice e gli interessi politici a essa connessi delineino una vicenda molto più complessa di quella che termini come "riforma", "progresso", "benevolenza" e "umanitarismo" lasciano intendere. L'idea di Rothman è dunque che obiettivi di carattere pratico abbiano di volta in volta dato nuovo vigore al carcere, sebbene tali obiettivi avessero poco o nulla a che vedere con le motivazioni originarie che spinsero i riformatori settecenteschi a eleggere la detenzione a strumento punitivo principale dei nuovi sistemi penali.

[104] M. Ignatieff, *A Just Measure of Pain*, cit., p. 236: «Il penitenziario si inserì in una serie di altre istituzioni così integrate per funzione e così simili per disegno e disciplina che la loro compatta presenza nel paesaggio vittoriano inibì ulteriori sfide alla logica della loro esistenza. Non era casuale che penitenziari, manicomi, case di correzione, scuole sperimentali, dormitori pubblici e riformatori apparissero simili e che i loro sistemi disciplinari avessero molto in comune. Dato che costituivano gli elementi complementari e interdipendenti della stessa struttura di controllo, era essenziale che le loro diete e le loro privazioni fossero calibrate su scala ascendente,

XIX secolo in avanti, l'istituzione penitenziaria sarebbe diventata una componente ineliminabile della struttura politico-economica del mondo capitalistico: a partire da quella data, «sfidare la logica del penitenziario significava sfidare non solo una singola istituzione, ma l'intera struttura dell'imperante sistema industriale» [105].

Per Foucault, infine, quella della prigione è la storia di un clamoroso successo: le critiche e le accuse di fallimento rivolte all'istituzione carceraria fin dalla sua introduzione e le cicliche proposte di riforma non farebbero che confermare la perfetta riuscita della riforma penale avviata alla fine del XVIII secolo. Foucault non crede, infatti, ai proclami e agli interventi riformatori che periodicamente occupano il discorso pubblico sulla pena, e osserva sarcasticamente che «[p]arola dopo parola, da un secolo all'altro, si ripetono le stesse proposizioni fondamentali» [106].

> «Non bisogna dunque concepire la prigione, il suo "scacco" e la sua riforma più o meno ben applicata, come tre tempi successivi. Bisogna piuttosto pensare ad un sistema simultaneo che, storicamente, si è sovrapposto alla privazione giuridica della libertà; un sistema a quattro termini che comprende: il "supplemento" disciplinare della prigione – elemento di sovrapotere; la produzione di una obiettività, di una tecnica, di una "razionalità" penitenziaria – elemento di sapere connesso; la continuazione di fatto, se non l'accentuazione, di una criminalità che la prigione dovrebbe distruggere – elemento dell'efficacia inversa; infine la ripetizione di una "riforma" che è isomorfa, malgrado la sua "idealità", al funzionamento disciplinare della prigione – elemento di sdoppiamento utopistico. Da questo insieme complesso, è costituito il "sistema carcerario", non solamente dall'istituzione-prigione, coi suoi muri, il suo personale, i suoi regolamenti e la sua violenza. Il sistema carcerario unisce in una medesima configurazione dei discorsi e delle architetture, dei regolamenti correttivi e delle proposizioni scientifiche, degli effetti sociali reali e delle utopie invincibili, dei programmi per correggere i delinquenti e dei meccanismi che solidificano la delinquenza. Il preteso scacco non fa allora parte del funzionamento della prigione? Non deve dunque essere inscritto in quegli effetti di potere che la disciplina e la connessa tecnologia della carcerazione hanno indotto nell'apparato della giustizia, più in generale nella società e che possiamo raggruppare sotto il nome di "sistema carcerario"? Se l'istituzione-prigione ha tenuto così a lungo, ed in una simile immobilità, se il principio della detenzione penale non è mai stato

dalla scuola alla casa di correzione, al manicomio, al penitenziario, in cui le pene inflitte all'ultimo gradino servivano a rafforzare gli effetti di quelle inflitte al primo».

[105] *Ivi*, p. 237.

[106] M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., p. 298.

seriamente posto in questione, è senza dubbio perché il sistema carcerario si radicava in profondità ed esercitava funzioni precise» [107].

In effetti, come si è già in parte accennato sopra, nella prospettiva del sociologo francese il diritto penale non svolge tanto la funzione (dichiarata) di contrasto e repressione della criminalità, quanto piuttosto quella (dissimulata) del governo degli illegalismi [108]. Ciò avviene, in particolare, attraverso la produzione, per così dire "artificiale", dell'illegalismo professionale della delinquenza, che diventa uno «strumento di potere formidabile» [109] in quanto funge da centro gravitazionale della risposta punitiva statale, fornendo al contempo uno scudo agli illegalismi perpetrati dal potere: la «delinquenza, illegalismo signoreggiato, è un agente per l'illegalismo dei gruppi dominanti» [110].

In questo senso, secondo Foucault, un eccellente strumento di produzione della delinquenza è proprio il carcere, che rappresenta una formidabile «fabbrica di delinquenti» [111] e un altrettanto efficiente «redistributore d'illegalismo» [112]. La prigione, infatti, raggiunge appieno il suo scopo «nella misura in cui suscita in mezzo ad altri una forma particolare di illegalismo, che essa permette di separare, di porre in piena luce e di organizzare come un

---

[107] *Ivi*, pp. 298-299.

[108] *Ivi*, p. 311.

[109] M. Foucault, *"Alternatives" à la prison*, cit., p. 34. Secondo l'A., la delinquenza rappresenta un efficace strumento di potere per due ragioni: «In primo luogo, a partire dal momento in cui l'illegalismo è in qualche modo professionalizzato, assunto da una determinata frangia della popolazione, è sicuramente molto più facile da sorvegliare rispetto a quando è diffuso in tutto il corpo sociale. In secondo luogo, avendo un'esistenza propria, questo gruppo di illegalisti di professione entra in conflitto con la massa della popolazione, che è ovviamente la prima vittima delle attività illegaliste del gruppo. Da una parte, il conflitto tra i delinquenti e la massa della popolazione è stato un obiettivo costantemente perseguito dal potere fino all'Ottocento. Dall'altra, l'esistenza di questo gruppo di delinquenti, verso il quale la popolazione non può non avere reazioni ostili, renderà molto più accettabile e tollerabile la presenza costante della polizia tra la popolazione».

[110] M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., p. 307.

[111] M. Foucault, *"Alternatives" à la prison*, cit., p. 36, e aggiunge subito dopo che «la fabbricazione della delinquenza da essa [la prigione] compiuta non è un suo fallimento, è la sua riuscita, perché era fatta per questo. La prigione permette la recidiva, assicura la costituzione di un gruppo di delinquenti ben professionalizzato e ben chiuso in se stesso».

[112] *Ivi*, p. 37, dove l'A. sostiene che la «prigione non è quindi lo strumento di cui il diritto si è dotato per lottare contro gli illegalismi; è stata uno strumento per risistemare il campo degli illegalismi, per ridistribuirne l'economia, per produrre una certa forma d'illegalismo professionale, la delinquenza, che da una parte doveva pesare sugli illegalismi popolari e ridurli e, dall'altra, doveva servire strumentalmente all'illegalismo della classe al potere. La prigione non è quindi un deterrente alla delinquenza o all'illegalismo, è un redistributore d'illegalismo».

ambiente relativamente chiuso e impenetrabile»[113]: in particolare, l'istituzione penitenziaria «contribuisce ad organizzare un illegalismo vistoso, definito e irriducibile a un certo livello e segretamente utile-riluttante e docile insieme; essa disegna, isola e sottolinea una forma di illegalismo che sembra riassumere simbolicamente tutte le altre, ma che permette di lasciare nell'ombra quelle che si vogliono o si devono tollerare»[114]. Inoltre, la prigione ha dimostrato di funzionare egregiamente perché, più di ogni altra pena, «facilita un controllo degli individui dopo la liberazione, perché permette il reclutamento degli indicatori e moltiplica le denunce scambievoli, perché mettendo i condannati gli uni in contatto con gli altri, precipita l'organizzazione di un ambiente chiuso su se stesso, ma che è facile controllare: e tutti gli effetti di disinserimento ch'essa genera (disoccupazione, interdizioni di soggiorno, residenze obbligate, obbligo di essere a disposizione) aprono facilmente la possibilità di imporre agli ex detenuti i compiti loro assegnati»[115].

Insomma, nell'interpretazione di Foucault il carcere ha potuto affermarsi con così tanta forza nei sistemi punitivi occidentali in quanto – individuando alcune forme di delinquenza e allo stesso tempo proteggendone altre, da un lato, e garantendo forme efficaci di controllo e di correzione (meglio, di manipolazione) dei reclusi, dall'altro lato – si è dimostrato perfettamente funzionale ai meccanismi di potere della nuova società della sorveglianza e della disciplina. Una prospettiva, dunque, assai fosca, che si colora di tinte ancora più scure se si osserva con attenzione l'impegno profuso dalla società correzionale nell'incremento dei dispositivi di normalizzazione e nell'estensione degli effetti di potere che questi comportano[116].

Il carcere è, insomma, la storia di tanti buoni propositi tradotti imperfettamente e solo parzialmente in realtà oppure di una riforma pienamente riuscita? Di un tremendo fallimento oppure di un clamoroso successo?

È difficile, se non impossibile, fornire una risposta esauriente e definitiva a tali interrogativi: la complessità e la quantità dei fattori storici (di ordine politico, economico, sociale, culturale, religioso) che, come si è visto,

---

[113] M. Foucault, *Surveiller et punir*, cit., p. 304.

[114] *Ivi*, pp. 304-305, dove l'A. aggiunge: «Alla constatazione che la prigione fallisce nel ridurre i crimini, bisogna piuttosto sostituire l'ipotesi che la prigione è riuscita assai bene a produrre la delinquenza, tipo specifico, forma politicamente o economicamente meno pericolosa – al limite utilizzabile – di illegalismo; a produrre i delinquenti, ambiente apparentemente marginalizzato, ma controllato dal centro; a produrre il delinquente come soggetto patologizzato. Il successo della prigione: nelle lotte attorno alla legge e agli illegalismi, specificare una "delinquenza"».

[115] *Ivi*, p. 310.

[116] *Ivi*, p. 338.

vengono in gioco sconsigliano, infatti, letture totalizzanti o unilaterali, che forse, nello sforzo di rimanere coerenti a se stesse e onnicomprensive, finiscono per fornire un resoconto soltanto parziale, e in alcuni casi ideologico, del fenomeno in questione. Com'è stato giustamente affermato, «la storia dell'incarcerazione è troppo complicata per approcci del tipo "o…o"» [117].

Del resto, è la stessa storiografia revisionista a invitare alla moderazione e all'esercizio dell'uso critico anche rispetto alle teorie più convincenti o fascinose: la vera sfida è, infatti, «quella di trovare un modello di spiegazione storica che renda conto dei cambiamenti istituzionali senza imputare una razionalità cospiratoria alla classe dominante, senza ridurre lo sviluppo istituzionale ad un informe aggiustamento *ad hoc* guidato dalle crisi contingenti, e senza farsi carico di un'iper-realista crociata umanitaria trionfante contro tutti e tutto» [118]. L'invito è dunque quello a «pensare alla società in termini più dinamici e storici, come un'entità regolata da istituzioni, come la prigione, che deludono i loro promotori e che sopravvivono poiché non si riesce a trovare alcuna alternativa o perché il conflitto sulle alternative è troppo grande per poter essere mediato e dar vita a un compromesso» [119].

In altri termini, come rilevato dallo storico del diritto John Maurice Beattie, bisogna prendere atto che

> «[t]he forms of punishment employed by a society at any moment are shaped by a variety of interests and intentions. They arise in response to what must often be antagonistic considerations, including the framework of law, what is technologically possible, what seems desirable or necessary in light of the apparent problem of crime, what society is willing to accept and to pay for. Why one method of punishment loses favor over time and gives way to another is a complex question because penal methods evolve within a larger social and cultural context that in imperceptible ways alters the limits of what is acceptable in that society and what is not» [120].

---

[117] D.J. Rothman, *Social Control: The Uses and Abuses of the Concept in the History of Incarceration*, in *Rice University Studies*, 1981, vo. 67, pp. 9-20, trad. it. in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 301.

[118] Così M. Ignatieff, *Society and Total Institutions*, cit., p. 260, il quale evidenzia tre errori di fondo della letteratura revisionista degli anni '70: a) l'idea che lo Stato goda del monopolio della regolazione punitiva del comportamento nella società; b) l'idea che l'autorità morale e il suo potere effettivo siano fonti vincolanti dell'ordine sociale; c) l'idea che tutte le relazioni sociali possano essere descritte usando il linguaggio della subordinazione.

[119] *Ivi*, p. 280.

[120] J.M. Beattie, *Crime and the Courts in England: 1660-1800*, Oxford, 1986, p. 470.

L'invito alla cautela e alla misura nell'interpretazione della storia della pena carceraria non deve suonare come un trinceramento su posizioni scettiche o marcatamente relativistiche. Al contrario, significa valorizzare la complessità del sostrato storico del penitenziario e, di conseguenza, comprendere fino in fondo il radicamento di tale istituzione nel mondo contemporaneo, sia come *luogo* dove viene espiata la pena, sia, più in generale, come *modello*, per così dire, esemplare di controllo sociale e sorveglianza. In questa prospettiva, è difficilmente questionabile che il carcere sia il risultato di un lungo processo di civilizzazione e di evoluzione della sensibilità individuale e sociale che ha infine condotto a un generale e condiviso rifiuto delle violenze e delle brutalità sul corpo dei condannati. Così come è innegabile, per un verso, che l'affermazione del capitalismo e della mentalità mercantilistica abbiano avuto un ruolo tutt'altro che secondario nella scelta del carcere come strumento di reclutamento della manodopera e di contenimento del disordine operaio e che, per altro verso, la necessità di ripristinare l'ordine politico e lo *status quo*, messi in grave pericolo da una popolazione sempre più numerosa e frammentata e da sempre più frequenti disordini sociali, abbiano spinto le classi dirigenti verso istituzioni correzionali e omologanti [121].

Come giustamente osserva Garland, l'esistenza e il campo d'azione della sanzione penale «dipendono da un più vasto contesto di forze e circostanze sociali, che si presentano in varie forme, alcune delle quali sono state oggetto di studi storici e sociologici» [122]. E lo stesso vale per la pena carceraria moderna, la quale «presuppone l'esistenza di strutture architettoniche definite, di dispositivi di sicurezza, di tecniche disciplinari e dello sviluppo di sistemi di organizzazione del tempo e dello spazio; nonché dei mezzi sociali per finanziare, costruire e gestire un'organizzazione tanto complessa» [123]. Le sanzioni e, più in generale, le istituzioni penali non sono dunque «semplici

[121] Cfr. S. COHEN, *Visions of Social Control*, cit., p. 30, dove l'A. giudica ormai *autoevidenti* alcune delle osservazioni formulate dalla storiografia revisionista degli anni '60 e '70. Tra questi: a) che le ragioni e i programmi dei riformatori erano qualcosa di più complesso rispetto a un semplicistico rifiuto della violenza, all'insofferenza verso l'incompetenza amministrativa o a improvvise scoperte scientifiche; b) che la nascita delle prigioni non può essere compresa se non la si legge congiuntamente alle altre istituzioni correzionali che sorsero nel medesimo periodo; c) che gli obiettivi e i regimi di tali istituzioni devono essere intesi nel contesto di una teoria generale relativa all'ordine sociale, al potere, alle relazioni di classe o allo Stato; d) che gli esperti e i professionisti crearono un sistema di servizi, e ne assunsero il pieno controllo, nonostante la loro dimostrata mancanza di competenza; e) che le istituzioni correzionali possono sopravvivere nonostante il loro manifesto fallimento.

[122] D. GARLAND, *Punishment and modern society*, Oxford, 1990, trad. it. *Pena e società moderna*, Milano, 1999, p. 59.

[123] *Ibidem*.

variabili dipendenti che chiudono un processo di causalità sociale. Come tutte le istituzioni, la pena interagisce con il proprio ambiente, contribuendo, a sua volta, a dare forma a quell'insieme di elementi che costituiscono il mondo sociale» [124].

Insomma, l'esistenza del carcere non è affatto scontata [125]; al contrario, l'istituzione carceraria è un prodotto della storia o, come si suol dire, un "figlio del suo tempo" [126]. Comprenderne le radici significa disvelare i meccanismi che, ancora oggi, regolano il suo funzionamento.

2.5. Il carcere alle porte del XXI secolo: la riscoperta della pena detentiva, tra incarcerazioni di massa ed emarginazione sociale

Se sulle ragioni della nascita del carcere e della sua ascesa a tecnica sanzionatoria privilegiata dei sistemi punitivi occidentali la storiografia è riuscita in qualche modo a fare luce, illuminando i fattori culturali, sociali e politico-economici che ne hanno determinato, o comunque favorito, l'affermazione, decisamente più complesso è comprendere le motivazioni per cui la pena detentiva, quasi come la mitologica araba fenice, sia riuscita più volte a risorgere dalle sue ceneri, uscendo pressoché indenne da dure condanne e accorati appelli di riforma. A ben vedere, infatti, dopo una breve fase storica, compresa tra la fine della Seconda guerra mondiale e gli anni '70, in cui, anche grazie all'apporto critico delle tesi revisioniste, le società occidentali sembravano aver intrapreso un lento ma deciso percorso riformistico volto a una progressiva decarcerizzazione [127], a partire dagli anni '80 si sta registrando l'ennesima "riscoperta" del carcere e l'ennesimo aumento dei tassi d'incarcerazione e di detenzione [128], che in taluni Paesi hanno preso le

---

[124] *Ivi*, p. 60.

[125] M. Ignatieff, *A Just Measure of Pain*, cit., p. IX.

[126] D.J. Rothman, *The Discovery of the Asylum*, cit., p. 295: «The history of the discovery of the asylum is not without a relevance that may be more liberating than stifling for us. We still live with many of these institutions, accepting their presence as inevitable. Despite a personal revolution, we think of them as always having been with us, and therefore as always to be with us. We tend to forget that they were the invention of one generation to serve very special needs, not the only possible reaction to social problems».

[127] Evidenzia questa tendenza, tra gli altri, M. Pavarini, *Governare la penalità. Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in *Ius17*, 2013, n. 3, pp. 7-15; Id., *Processi di ricarcerizzazione e "nuove" teorie giustificative della pena*, in *Rass. penit. crimin.*, 2000, pp. 96-99.

[128] Illustra bene questa tendenza, ad es., L. Re, *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Bari, 2006, *passim*.

forme di veri e propri fenomeni di carcerazione di massa [129]. Come evidenziato, infatti, da *Penal Reform International*, un'organizzazione non governativa che svolge un'attività di monitoraggio sugli istituti penitenziari e, più in generale, sui sistemi sanzionatori a livello globale, solo dal 2000 al 2022 si è registrato un incremento del 24% della popolazione carceraria mondiale, che ha raggiunto gli 11,5 milioni di persone, dato più alto di sempre: impressiona, in particolare, l'aumento del 200% dei detenuti in Sud America, mentre l'unica area geografica che registra una flessione è l'Europa, dove si conta il 27% in meno di persone ristrette [130]. Nel 2023, gli istituti penitenziari sono occupati al massimo della loro capacità in ben 120 Paesi, mentre in 15 Stati (+2 rispetto all'anno precedente) si assiste a un sovraffollamento pari al 250% della capienza delle strutture [131]. Nel 2024, solo un terzo dei sistemi penitenziari del mondo opera nei limiti della propria capienza [132].

Il nuovo processo di carcerizzazione che segna gli ultimi decenni del XX e l'inizio del XXI secolo costituisce indubbiamente anche il riflesso di un nuovo modo di funzionamento del controllo sociale. Esaurita, infatti, la spinta critica e riformatrice dei movimenti revisionisti degli anni '60 e '70, si è assistito a un notevole potenziamento e allargamento dei meccanismi di controllo sociale [133], che oggi assomigliano sempre di più a una «gigantesca rete da pesca», idonea a intrappolare al suo interno un numero assai più

---

[129] Tale fenomeno è soprattutto evidente negli Stati Uniti, dove questa tendenza ricarcerizzatrice si è manifestata in maniera particolarmente marcata. Per un approfondimento del fenomeno della *mass incarceration* americana v., oltre al contributo già citato nella nota precedente, anche: T.R. Clear, N.A. Frost, *The Punishment Imperative: The Rise and Failure of Mass Incarceration in America*, New York, 2013; E.K. Hinton, *From the War on Poverty to the War on Crime: the Making of Mass Incarceration in America*, Cambridge, 2016; A. McKim, *Addicted to Rehab: Race, Gender and Drugs in the Era of Mass Incarceration*, New Brunswick, 2017; K. Beckett, N. Murakawa, *Mapping the Shadow Carceral State: Toward an Institutionally Capacious Approach to Punishment*, in *Theoretical Criminology*, vol. 16, n. 2, 2012, p. 221 ss.; A. Della Bella, *Three strikes and you are out: la guerra al recidivo in California e i suoi echi in Italia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 832 ss.

[130] I dati sono riportati a p. 4 del documento *Global Prison Trends* del 2022, pubblicato sul sito istituzionale della Ong https://www.penalreform.org/. Per un quadro sulla situazione delle carceri in Europa, si rimanda al *report* del Consiglio d'Europa *SPACE I* relativo all'anno 2023, reperibile al link https://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/.

[131] Cfr. il documento *Global Prison Trends* del 2023, reperibile sul sito indicato nella nota precedente.

[132] Cfr. il documento *Global Prison Trends* del 2024, reperibile sul sito indicato nella nota 130.

[133] Cfr. D. Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in the Contemporary Society*, Oxford, 2001, trad. it. *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Milano, 2004, p. 58.

elevato di soggetti rispetto al passato [134], o a una potente «macchina aspiratrice», in grado di "risucchiare" moltissimi individui nell'orbita della sorveglianza pubblica [135].

In effetti, come correttamente osservato, si è assistito, a partire dagli anni '80, a una triplice tendenza, consistente:

a) in un incremento del numero complessivo di soggetti devianti attratti nel campo magnetico dei sistemi di controllo sociale, soggetti, peraltro, che sono qualificabili come "nuovi" devianti e che fino a qualche decennio fa non avrebbero suscitato le attenzioni dello Stato e delle altre agenzie di controllo;
b) in un incremento dell'intensità del controllo statale, che sta raggiungendo livelli mai sperimentati in precedenza;
c) nella comparsa sulla scena pubblica di nuove agenzie e di nuovi istituti che hanno assunto una funzione di supporto ai (e non già di sostituzione dei) tradizionali meccanismi di controllo [136].

All'interno di questo nuovo scenario, il ricorso alla pena carceraria non ha subìto significative flessioni, ma è anzi costantemente aumentato, sia come minaccia legislativa, sia soprattutto come sanzione effettivamente irrogata [137]. Sempre più persone, e per periodi sempre più lunghi, vengono fagocitate dall'universo carcerario, il quale, a dispetto dell'introduzione di

---

[134] Ricorre a questa immagine della "gigantesca rete da pesca" S. COHEN, *Visions of Social Control*, cit., p. 41, il quale illustra la metafora, e dunque il nuovo sistema di controllo sociale, nel seguente modo: «Strange and complex in its appearance and movements, the net is cast by an army of different fishermen and fisherwomen working all day and even into the night according to more or less known rules and routines, subject to more or less authority and control from above, knowing more or less what the other is doing. Society is the ocean – vast, troubled and full of uncharted currents, rocks and other hazards. Deviants are the fish. But unlike real fish, and this is where the metaphor already starts to break down, deviants are not caught, sorted out, cleaned, packed, purchased, cooked and eaten. The system which receives the freshly caught deviants has some other aims in mind. After the sorting-out stage, the deviants are in fact kept alive (freeze-dried) and processed (shall we say punished, treated, corrected?) in all sorts of quite extraordinary ways. Then those who are 'ready' are thrown back in the sea (leaving behind only the few who die or who are put to death in the system). Back in the ocean (often with tags and labels which they may find quite difficult to shake off), the returned fish might swim around in a free state for the rest of their lives. Or, more frequently, they might be swept up into the net again. This might happen over and over. Some wretched creatures spend their whole lives being endlessly cycled and recycled, caught, processed and thrown back».

[135] Ancora S. COHEN, *Visions of Social Control*, cit., p. 54.

[136] *Ivi*, p. 44.

[137] Cfr., per tutti, M. PAVARINI, *Governare la penalità*, p. 24 ss.

sempre nuovi strumenti di *diversion*, va sempre più rafforzandosi e irrigidendosi [138]. E, quel che più sorprende, è che il rinnovato sostegno dell'istituzione penitenziaria sembra venire non più soltanto "dall'alto", bensì anche "dal basso", ossia dalla popolazione nel suo complesso [139].

L'amara verità è che, in un mondo globalizzato e a capitalismo avanzato come quello contemporaneo, che ha eretto la sorveglianza a totem e che si regge sempre di più su sottili e raffinate tecniche di controllo e di influenzamento di massa [140], il sistema penale e, più nello specifico, il carcere rappresentano ancora un formidabile strumento di governo, sia pure per fini parzialmente diversi rispetto a quelli originari.

Com'è stato acutamente notato, nelle società contemporanee, sempre più 'globali' ma allo stesso tempo sempre più contraddittorie e lacerate, la paura della criminalità ha cominciato a rappresentare un potentissimo catalizzatore di consensi e, di conseguenza, anche un nuovo modo di esercizio del potere politico [141].

---

[138] Evidenzia, ad es., questa contestuale e contraddittoria tendenza, da un lato, al rifiuto del carcere attraverso l'elaborazione di diversificate strategie alternative e, dall'altro lato, al continuo rafforzamento della struttura carceraria, G. Mosconi, *Riferimenti per un'alternativa reale al carcere*, in *Dei delitti e delle pene*, 1986, p. 277 ss.

[139] Sottolinea questo aspetto M. Pavarini, *Processi di ri-carcerizzazione e "nuove" teorie giustificative della pena*, cit., pp. 107-109, dove l'A. sottolinea che, accanto alla tradizionale retorica elitaria secondo cui il carcere darebbe «piena soddisfazione alle necessità di un sistema moderno di giustizia penale, cioè ad una giustizia uguale, mite ed utile», si registra anche l'affiorare di un discorso pubblico che ricerca sempre di più appoggio e legittimazione da parte della popolazione attraverso una «cultura postmoderna e populista della pena».

[140] Per uno studio più approfondito sul ruolo centrale della sorveglianza nel mondo contemporaneo si rimanda, per tutti, a: D. Lyon, *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, Minneapolis, 1994, trad. it. *L'occhio elettronico: privacy e filosofia della sorveglianza*, Milano, 1997; Id., *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, New York, 2001, trad. it. *La società sorvegliata: tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Milano, 2002; Id., *The Culture of Surveillance: Watching as a Way of Life*, New York, 2018, trad. it. *La cultura della sorveglianza. Come la società del controllo ci ha reso tutti controllori*, Roma, 2020; Z. Bauman, D. Lyon, *Liquid Surveillance. A Conversation*, Cambridge, 2013, trad. it. *Sesto potere. La sorveglianza nella modernità liquida*, Roma-Bari, 2022; S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London, 2018, trad. it. *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, 2019; A. De Giorgi, *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*, Verona, 2002; Id., *Zero tolleranza: strategie e pratiche della società di controllo*, Roma, 2000.

[141] Cfr. J. Simon, *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed Americand Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford, 2007, trad. it. *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, 2008, p. 3 ss. Nella letteratura italiana v. anche R. Bianchetti, *La paura del crimine: un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018, p. 143 ss.

Tale metamorfosi adattativa appare già oggi piuttosto evidente sotto un triplice profilo: la centralità della questione criminale, infatti,

a) attribuisce una patente di legittimità a ogni tipo di intervento dichiaratamente volto a prevenire reati o altri comportamenti problematici assimilabili a questi ultimi;
b) fornisce una base di legittimazione (o forse sarebbe meglio parlare di 'pretesto') in relazione a interventi pubblici o privati che sottendono altre motivazioni;
c) colonizza il discorso pubblico nel suo complesso, il quale appare ormai sempre più intriso del lessico penalistico [142].

Insomma, quando «governiamo attraverso la criminalità, rendiamo il crimine e le forme di sapere a esso storicamente associate – diritto penale, letteratura popolare sulla criminalità, criminologia – disponibili al di là del loro limitato ambito d'origine, facendone uno strumento efficace con il quale interpretare e inquadrare tutte le forme di azione sociale come questioni di *governance*» [143].

A proposito di questa transizione da "Stato sociale" a "Stato penale" sono state elaborate diverse spiegazioni.

Alcuni, come Bauman, ritengono che l'importanza strategica della questione criminale nelle società contemporanee non sia altro che un riflesso della globalizzazione e del capitalismo avanzato [144], dove l'ideale panottico benthamiano (insieme con le sue varianti moderne del "synopticon" e del "banopticon") ha trovato la più piena e inquietante realizzazione [145].

---

[142] *Ivi*, p. 5.

[143] *Ivi*, p. 22.

[144] Così Z. Bauman, *Globalization. The Human Consequences*, Cambridge, 1998, trad. it. *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 2023, p. 132, dove l'A. argomenta che «[n]el mondo della finanza globale, ai governi è attribuito un ruolo non molto più ampio di quello assegnato a questure o commissariati di polizia; la quantità e la qualità dei poliziotti in servizio, che ripuliscono le strade da mendicanti, barboni molesti e borsaioli, e lo spessore delle mura delle prigioni hanno un peso notevole nel determinare la "fiducia degli investitori", e quindi figurano tra i fattori in base ai quali si decide di investire o disinvestire. Eccellere nelle funzioni di polizia è il migliore (forse l'unico) fattore che i governi statali possono mettere sul piatto della bilancia per indurre un capitale avvezzo al nomadismo a investire nel benessere dei propri sudditi; ed è quindi la via più breve che conduce alla prosperità economica del paese, e che dobbiamo sperare generi sensazioni di "benessere" tra gli elettori – a ciò indotti dalle pubbliche dimostrazioni di polizia e di prodezza dello stato».

[145] Per una riflessione sui concetti di "panoptismo", "sinoptismo" e "banoptismo", v. Z. Bauman, D. Lyon, *Liquid Surveillance*, cit., in part. p. 48 ss.

Altri, come Wacquant, pongono l'accento sulla prepotente affermazione delle ideologie neoliberiste e sulla progressiva dissoluzione dei sistemi di *welfare*, registrando amaramente che «*la miseria dello Stato sociale sullo sfondo della* deregulation *implica e richiede la grandezza dello Stato penale*» [146].

Altri ancora, come Garland, attribuiscono particolare importanza ai mutamenti che hanno interessato il sostrato culturale delle strutture del controllo, mutamenti che, pur «senza un disegno prestabilito», hanno tuttavia ridefinito le istituzioni «esistenti, conferendo loro una forza e un significato diversi, adibendole a usi differenti» [147]: secondo questa chiave di lettura, i

---

[146] In questi termini L. WACQUANT, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marsiglia, 2004, trad. it. *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, 2006, p. 30. Secondo l'A., infatti, esiste uno «stretto legame tra, da un lato, l'ascesa del neoliberismo come progetto ideologico e pratica governativa che prescrive in tutti i settori la sottomissione al "libero mercato" e la celebrazione della "responsabilità individuale" e, dall'altro, lo spiegamento di politiche sicuritarie attive e punitive, rivolte alla delinquenza di strada e alle categorie situate nelle falle e ai margini del nuovo ordine economico e morale, realizzato sotto la duplice egemonia del capitalismo finanziario e del lavoro salariato flessibile» (p. 17). In questo contesto, la «ritrovata utilità dell'apparato penale nell'era post-keynesiana del *lavoro dell'insicurezza* è triplice: esso si impegna a piegare i settori della classe operaia refrattari alla disciplina del nuovo lavoro salariato, quello polverizzato dei servizi, accrescendo il costo delle strategie di fuga verso l'economia informale della strada; neutralizza i propri elementi più dirompenti o palesemente superflui rispetto alla ridefinizione dell'offerta lavorativa; riafferma l'autorità dello Stato nel quotidiano all'interno dell'orizzonte ristretto che esso stesso si prefigge» (p. 22).

[147] D. GARLAND, *The Culture of Control*, cit., p. 289, il quale osserva: «Le cornici di riferimento del controllo e delle pratiche penali sono state modificate, dando vita a obiettivi e finalità, a forme di calcolo e a priorità nuovi. Si sono sviluppate forme di conoscenza e concezioni che alterano impercettibilmente le nostre modalità di considerare la criminalità e i criminali, di capire i problemi che pongono e di agire per risolverli. Un cambiamento della normativa penale e una mentalità manageriale hanno riorganizzato il processo decisionale quotidiano dei professionisti del controllo. Un insieme di simboli, immagini e rappresentazioni ha preso forma a partire da queste pratiche, evocando significati culturali assai diversi da quelli un tempo dominanti». Garland insiste molto sul processo di adattamento istituzionale che ha lentamente influenzato il campo del controllo della criminalità, il suo orientamento e il suo funzionamento: «Con il passare del tempo, le nostre pratiche di controllo e i modi di "fare giustizia" si sono dovuti conformare a un'economia sempre più insicura, che marginalizza ampi settori della popolazione; a una cultura basata sul consumismo edonistico che associa un ampliamento delle libertà personali a un allentamento dei controlli sociali; a un ordine morale pluralistico che tenta di creare relazioni di fiducia fra persone estranee, che hanno ben poco in comune; a uno Stato "sovrano" sempre meno capace di regolare una società formata da cittadini isolati e da gruppi sociali sempre più differenziati; a tassi di criminalità cronicamente elevati, che convivono con bassi livelli di coesione familiare e di solidarietà comunitaria. È il carattere rischioso e insicuro delle relazioni economiche e sociali contemporanee a generare una preoccupazione eccessiva nei confronti del controllo, e l'impulso a segregare, a fortificare e a escludere. Sono le condizioni sullo sfondo a innescare i tentativi ossessivi di monitoraggio e isolamento di chi è considerato pericoloso, e a imporre controlli istituzionali in ambienti aperti e fluidi» (pp. 313-314).

meccanismi adattativi innescati dagli anzidetti rivolgimenti culturali avrebbero dato vita a un equilibrio instabile e precario, che esigerebbe un controllo penale esteso ben «al di là della gestione dei problemi della criminalità e dell'insicurezza» [148].

In ogni caso, l'ascesa della questione criminale – giudicata da alcuni non già come un rozzo passo indietro, bensì come una «vera e propria *innovazione politica*» [149] – ha portato con sé delle conseguenze notevoli: da un lato, un massiccio dirottamento di risorse verso il sistema di giustizia criminale, ovviamente a discapito degli apparati e delle istituzioni assistenziali e previdenziali; dall'altro lato, un aumento senza precedenti delle quote di popolazione sotto custodia penale per aver commesso reati [150].

A fare le spese di questa nuova politica di ricarcerizzazione sembrano essere, ancora una volta, le fasce sociali più svantaggiate e le classi subalterne: l'istituzione penitenziaria si pone dunque come uno dei luoghi privilegiati per lo smaltimento di quelli che Bauman definisce come "rifiuti umani" e "vite di scarto" [151].

---

[148] *Ivi*, p. 314. Questo il ragionamento di Garland: «Alla fine del XX secolo, la tensione verso la libertà – intesa come valore – è stata oscurata da un senso del disordine e di grave inadeguatezza dei sistemi di controllo. Come abbiamo constatato, le politiche reazionarie hanno utilizzato questa inquietudine serpeggiante per imporre una narrazione forte, incentrata sul declino morale, nella cui trama la criminalità è diventata (…) il sintomo principale della pretesa malattia. L'urgenza di un ripristino dell'ordine ha portato a imporre discipline e controlli inediti e più estesi, benché la loro peculiarità fosse quella di indirizzarsi verso gruppi sociali ben individuati. Gli anni ottanta e novanta hanno visto una riedificazione delle barriere sociali e un ripristino dei controlli, nel tentativo di nascondere un disordine ormai dilagante. Ma, nonostante questi sforzi, la situazione non è tornata quella di un tempo. Non si è verificato un ritorno a un mondo in cui tutti gli individui si sono aggregati intorno a controlli comuni, derivanti dall'appartenenza a un luogo, a una famiglia e a un lavoro determinati. Le libertà individuali inaugurate dalle morali e dai mercati tardo moderni sono state accompagnate da una nuova struttura di controlli e di forme di esclusione, diretta contro le comunità più pregiudicate dalle dinamiche del cambiamento economico e sociale – vale a dire i poveri residenti nelle aree urbane, gli assistiti dal *welfare* e le minoranze. Convinte della necessità di imporre nuovamente l'ordine, ma prive della volontà di limitare le scelte dei consumatori o di rinunciare alle libertà individuali; decise a incrementare la propria sicurezza, ma non intenzionate a pagare più tasse o finanziare la sicurezza altrui; sgomente dall'egoismo sregolato e dagli atteggiamenti antisociali, ma legate a un sistema di mercato che riproduce la medesima cultura, le classi medie, "angosciate", cercano oggi soluzioni a queste contraddizioni ricorrendo a controlli severi nei confronti dei poveri e all'esclusione delle frange marginali. Esse, soprattutto, impongono controlli sui rei "pericolosi" e sui soggetti deboli che avanzano richieste "immeritevoli", ritenuti incapaci di adempiere alle responsabilità che contraddistinguono la libertà tardomoderna» (p. 315).

[149] L. Wacquant, *Punir les pauvres*, cit., p. 37.

[150] J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., p. 7.

[151] L'espressione è di Z. Bauman, *Wasted lives. Modernity and its Outcasts*, Cambridge, 2004, trad. it. *Vite di scarto*, Roma-Bari, 2019.

Che la popolazione carceraria sia costituita in grandissima parte dai ceti più poveri non costituisce però certo una novità: come si è visto, infatti, fin dalla sua introduzione la pena carceraria ha riguardato principalmente, se non esclusivamente, la parte più debole e povera della popolazione (*supra*, 2.1, 2.3). Diversamente dal passato, però, dove al carcere veniva conferita la finalità, senza dubbio dovuta forse più a ragioni di carattere opportunistico che umanitario, di restituire alla società individui "migliori", individui, cioè, che durante il periodo di privazione della libertà personale avevano appreso una disciplina e un lavoro e che, dunque, potevano risultare "utili" per la società [152], l'odierna istituzione penitenziaria sembra ormai svuotata di ogni contenuto, costituendo ormai soltanto «un mezzo "civilizzato" e "costituzionale" per segregare la popolazione problematica, creata dai meccanismi sociali ed economici attuali» [153]. La "risocializzazione" sembra dunque rimanere viva nel discorso pubblico sul carcere come mero paravento, al fine di celare, sebbene solo in parte, quella che sembra essere ormai l'unica ragion d'essere della prigione: «uno spazio di semplice custodia, un luogo di puro contenimento, un'istituzione deputata alla gestione dei rifiuti sociali, al cui interno gli adulti e alcuni giovani – diversi solo in ragione della loro pericolosità sociale – sono confinati allo scopo di garantire protezione alla comunità» [154].

> «L'intenzione di "riabilitare", "riformare", "rieducare" e restituire le pecorelle smarrite al loro gregge viene tutt'al più elogiata a parole, ma soltanto occasionalmente, e, quando ciò avviene, alle lodi fa da riscontro un coro furibondo di assetati di sangue, con i rotocalchi popolari che giocano la parte di direttori d'orchestra, e le parti solite affidate ai politici di primo piano. Esplicitamente, la principale e forse unica finalità delle carceri non è uno smaltimento qualsiasi dei rifiuti umani, ma uno smaltimento definitivo, ultimativo. Chi è respinto una volta è respinto per sempre» [155].

---

[152] Z. Bauman, *Globalization*, cit., pp. 119-120.

[153] D. Garland, *The Culture of Control*, cit., p. 321.

[154] Così J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., p. 191, il quale prosegue: «La prigione deputata allo smaltimento dei rifiuti non promette alcuna trasformazione dei detenuti mediante la penitenza, la disciplina, l'intimidazione o la terapia. Al contrario, essa si impegna a promuovere la sicurezza della comunità istituendo uno spazio da questa fisicamente separato, al cui interno trattenere coloro che in virtù della loro propensione criminale sembrano rappresentare un rischio intollerabile per la società. Nell'ordine politico che fa da sfondo a tale modello di prigione, i leader competono per la protezione del pubblico, determinati a estendere il concetto di "propensione immodificabile" in modo da ricomprendervi popolazioni sempre più ampie di potenziali criminali». Similmente già A. Baratta, *Sistema penale ed emarginazione sociale. Per la critica dell'ideologia del trattamento*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 251.

[155] Z. Bauman, *Wasted lives*, p. 107.

Del resto, come giustamente osserva Bauman,

> «[g]li sforzi per far tornare al lavoro i reclusi possono essere più o meno efficaci, ma hanno un senso solo se c'è disponibilità di lavoro, e acquistano forza solo se lo si attende con impazienza. Oggi la prima condizione non si verifica quasi mai; e l'assenza della seconda è plateale. Se una volta il capitale era impaziente di assorbire quantità sempre crescenti di lavoro, oggi reagisce nervosamente alla notizia che la disoccupazione è in calo; e attraverso i suoi plenipotenziari della Borsa premia le imprese che licenziano personale e tagliano il numero dei posti di lavoro. In queste condizioni, la restrizione fisica non è né una scuola di avviamento al lavoro né un metodo di ripiego, imposto con la forza, per far crescere le fila della manodopera produttiva quando falliscono i metodi "volontari" ordinari e preferiti per ricondurre nell'orbita dell'industria le categorie particolarmente riluttanti e riottose dei "senza padrone". È invece, nelle attuali circostanze, un'alternativa all'impiego; un modo di liberarsi di una parte considerevole dei produttori superflui per i quali non c'è la possibilità di un nuovo lavoro, o di neutralizzarla» [156].

Disattesa ogni aspettativa occupazionale e svilito qualsiasi tipo di impiego lavorativo all'interno degli istituti penitenziari [157], il carcere diventa dunque «ghetto» [158] e «aspiratore di scorie sociali» [159], «discarica» [160] ed «esemplificazione più estrema del "quartiere malfamato"» [161]. Sempre più sovraffollati, gli istituti penitenziari esasperano le condizioni di degradazione individuale [162] e

---

[156] Z. Bauman, *Globalization*, cit., p. 122. V. sempre Z. Bauman, *Wasted lives*, p. 108, dove l'A. sostiene che «le carceri, come tante altre istituzioni sociali, sono passate dal compito di riciclare i rifiuti a quello di smaltirli. Sono state destinate alla linea del fronte nella battaglia per risolvere la crisi in cui è precipitata l'industria dello smaltimento dei rifiuti per effetto del trionfo globale della modernità e della nuova saturazione del pianeta. Tutti i rifiuti sono potenzialmente tossici – o almeno, essendo definiti rifiuti, sono considerati un fattore di contaminazione e di disturbo dell'ordine –. Se riciclarli non conviene più e le opportunità relative (almeno nella situazione attuale) non sono più realistiche, il modo giusto di trattare i rifiuti è accelerarne la "biodegradazione" e decomposizione, isolandoli al tempo stesso dall'habitat dei normali esseri umani nel modo più sicuro possibile».

[157] In tal senso v., ad esempio, G. Caputo, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e* welfare, Pisa, 2020, p. 212, il quale definisce "sedativo" l'attuale lavoro carcerario, in quanto finalizzato soltanto a contenere l'ozio e il tedio della popolazione carceraria.

[158] L. Wacquant, *Punir les pauvres*, cit., p. 201 ss.

[159] *Ivi*, p. 272.

[160] J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., p. 204.

[161] *Ivi*, p. 210.

[162] L. Wacquant, *Punir les pauvres*, cit., p. 275, il quale sottolinea che per molti detenuti «la reclusione è un vortice senza fondo, un inferno allucinatorio che prolunga la logica di distruzione sociale conosciuta all'estero sovrapponendovi l'annientamento individuale».

di discriminazione sociale [163] e, ben lungi dallo scoraggiare la commissione di nuovi reati, per molti detenuti rappresentano la «proverbiale Università del crimine» [164], come testimoniano gli alti tassi di recidiva riferibili a chi ha trascorso un periodo più o meno lungo in carcere [165]. Il che, peraltro, sembra confermare il radicale pessimismo di chi ritiene, più in generale, che la condizione di segregazione e di privazione che caratterizza il carcere sia radicalmente incompatibile con la possibilità stessa di risocializzazione dell'individuo [166].

---

[163] Cfr., per tutti, A. Baratta, *Sistema penale ed emarginazione sociale. Per la critica dell'ideologia del trattamento*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 247; M. Pavarini, *Dalla pena perduta alla pena ritrovata? Riflessioni su una "recherche"*, in *Rass. penit. crimin.*, 2001, pp. 119-120; F. Palazzo, *Le condizioni generali per la riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 322.

[164] Così G. Marinucci, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 162. V. anche G. De Francesco, *Sicurezza collettiva, opzione carceraria. Modelli alternativi di giustizia*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 296.

[165] Per alcuni studi italiani a sostegno della tesi secondo cui la pena detentiva non scoraggia affatto la reiterazione di reati, ma anzi presenta tassi di recidiva molto più elevati rispetto a quelli relativi all'applicazione di misure non custodiali, v. F. Drago, R. Galbiati, P. Vertova, *The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment*, in *Journal of political economy*, 2009, vol. 117, n. 2, p. 257 ss.; D. Ronco, G. Torrente, *Pena e ritorno. Una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, Milano, 2017, *passim*; G. Mastrobuoni, D. Terlizzese, *Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2022, vol. 14, n. 4, p. 200 ss.; F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. penit. crimin*., 2007, n. 2, p. 7 ss.; E. Santoro, S. Tucci, *L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica*, in *Rass. penit. crimin*., 2006, n. 1, p. 79 ss.; D. Campana, *Condannati a delinquere? Il carcere e la recidiva*, Milano, 2009, p. 128 ss.

[166] In questo senso, tra gli altri, T. Mathiesen, *Prison on Trial. A Critical Assessment*, Londra, 1990, trad. it. *Perché il carcere?*, Torino, 1996, p. 82, il quale osserva recisamente: «Si può difendere il carcere con la riabilitazione? Una mole esorbitante di materiale storico e sociologico conduce a rispondere con un chiaro ed evidente *no* a questa domanda. L'ideologia della riabilitazione è antica come il carcere. Era ed è costituita da quattro componenti, lavoro, scuola, influsso morale e disciplina, che sono al tempo stesso il nucleo dell'etica borghese e protestante. Al di fuori di queste componenti e delle loro varie manifestazioni concrete, la fantasia riabilitativa non si è spinta. La scelta di privilegiare l'una o l'altra è stata, in ogni caso, subordinata agli interessi del sistema per il carcere piuttosto che ispirata all'interesse per una reale riabilitazione dei detenuti. Perciò, quando è sorto un conflitto tra gli interessi del carcere e quelli della riabilitazione, i primi hanno sistematicamente avuto la meglio. Altrettanto sistematicamente, inoltre, la riabilitazione non ha prodotto risultati degni di questo nome». Insomma, «[n]on solo si può dire, senza tema di sbagliare, che il carcere non riabilita. Si può addirittura sostenere che il carcere *dis*abilita del tutto». V. anche A. Baratta, *Sistema penale ed emarginazione sociale*, cit., p. 251, il quale osserva: «La comunità carceraria ha, nelle società capitalistiche contemporanee, delle caratteristiche costanti, prevalenti rispetto alle differenze nazionali e che hanno consentito la costruzione di un

Insomma, la riscoperta del carcere rappresenterebbe oggi «una soluzione penale preconfezionata al nuovo problema dell'esclusione sociale ed economica», in un contesto sociopolitico in cui il ricorso allo strumentario penale risulterebbe sempre più funzionale a «focalizzare i controlli e la condanna su gruppi sociali emarginati e di basso *status*, lasciando relativamente libero dalla regolamentazione e dalla censura l'andamento dei mercati, il funzionamento delle grandi imprese e il comportamento delle classi sociali più abbienti» [167].

Di nuovo, com'è ovvio non si tratta di dar credito a ingenue teorie cospirazioniste o a interpretazioni troppo condizionate dall'impronta ideologica e dall'aspirazione a ridurre la complessità di istituzioni plurisecolari in un'unica e comprensiva teoria, quanto piuttosto di richiamare l'attenzione su dinamiche che, in maniera più o meno marcata, sembrano coinvolgere un po' tutte le società avanzate.

---

vero e proprio *modello*. Le caratteristiche di questo modello, dal punto di vista che più ci interessa, si possono riassumere nel fatto che gli istituti di detenzione esercitano effetti contrari alla rieducazione ed al reinserimento del condannato, e favorevoli ad un suo stabile inserimento nella popolazione criminale. Il carcere è contrario ad ogni moderno ideale educativo, perché questo fa leva sull'individualità, sull'autorispetto dell'individuo, alimentato dal rispetto che l'educatore ha di esso. (…) L'educazione fa leva sul sentimento di libertà e di spontaneità dell'individuo; la vita nel carcere, come universo disciplinare, ha un carattere repressivo ed uniformante»; L. WACQUANT, *Punir les pauvres*, cit., p. 275, il quale osserva recisamente che la storia penale ha dimostrato che, «in nessun momento e in nessuna società, la prigione è stata in grado di realizzare la missione di correzione e di reinserimento sociale che le si attribuisce nella prospettiva di una riduzione della recidività».

[167] D. GARLAND, *The Culture of Control*, cit., p. 321. Nello stesso senso Z. BAUMAN, *Globalization*, cit., p. 135 ss., dove l'A. evidenzia le diverse ragioni per cui la sanzione penale colpisce quasi esclusivamente le fasce basse della popolazione, per poi concludere amaramente che «è enorme il vantaggio di cui la nuova *élite* globale gode quando si confronta con i guardiani dell'ordine: gli ordini appartengono a luoghi specifici, mentre le *élites* e le leggi del libero mercato cui esse obbediscono vanno al di là di un luogo, sono translocali. Se i guardiani dell'ordine diventano troppo curiosi o invadenti, si può sempre fare appello al diritto globale per modificare il concetto locale di ordine e le regole del gioco locali. E se in un luogo le cose si fanno troppo sgradevoli, esiste naturalmente la possibilità di trasferirsi; la "globalità" delle *élites* vuole dire mobilità, che significa capacità di sfuggire, di evadere. Ci sono sempre luoghi in cui i guardiani dell'ordine sono disposti a guardare dall'altra parte nel caso di uno scontro – e sono ben lieti di farlo». Peraltro, evidenziava già la tendenza a qualificare come illeciti extrapenali la maggior parte delle infrazioni, comprese quelle più gravi, commesse dalle classi sociali dominanti E.H. SUTHERLAND, *White Collar Crime*, New York, 1949, trad. it. *Il crimine dei colletti bianchi*, Milano, 1987, p. 53 ss.

SEZIONE II

IL CARCERE IN ITALIA E LA VIA ITALIANA DI "FUGA" DALLA PENA DETENTIVA

3. *Il carcere in Italia*

Una volta tratteggiate le tendenze generali dei sistemi punitivi contemporanei e lumeggiate le meccaniche che, almeno secondo la parte più critica del mondo accademico, sembrano regolare le scelte adottate dai legislatori penali dei Paesi più sviluppati in materia sanzionatoria, appare interessante guardare più da vicino le carceri italiane, al fine di verificare se, ed eventualmente in quale misura, le anzidette tendenze trovino un positivo riscontro anche nella realtà domestica o se, al contrario, l'Italia si discosti almeno in parte dalle dinamiche descritte nel paragrafo precedente (*supra*, 2.5).

Lo stato attuale degli istituti penitenziari italiani verrà rappresentato facendo ricorso ai dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia, dall'ISTAT e dai più recenti Rapporti di Antigone sulle condizioni di detenzione. Tali dati, forse già in buona parte noti al lettore, consentono infatti di ricostruire un quadro complessivo delle carceri domestiche e di evidenziarne i tratti salienti e/o maggiormente critici.

3.1. *Andamento della popolazione carceraria*

Cominciamo subito col dire che, al 31 dicembre 2024, le persone ristrette in carcere sono 61.861, a fronte di una capienza ufficiale 51.312 posti [168]. Il tasso di affollamento è dunque pari al 120%, un dato che, sebbene ancora lontano dalla cifra record del 151% che ha portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte EDU nel noto caso *Torreggiani* [169], non appare

[168] Tale dato, tuttavia, come osservato nel XXI Rapporto di Antigone (2025), non coincide con quello della capienza *effettiva*, essendoci praticamente sempre un quantitativo di posti non disponibili (a causa di inagibilità, ristrutturazioni, ecc.). Ad es., il Rapporto appena richiamato evidenzia che, nella primavera del 2025, i posti non disponibili ammontano ad almeno 4.500.

[169] Com'è noto, con la sentenza *Sulejmanovic*, prima, e con la sentenza *Torreggiani*, dopo, la Corte europea è stata chiamata a occuparsi delle condizioni di sovraffollamento del sistema carcerario italiano, riscontrando in entrambi i casi una violazione dell'art. 3 CEDU. In particolare, nel caso *Torreggiani*, su cui la Corte EDU si è pronunciata l'8 gennaio 2013, attraverso lo strumento

comunque confortante. Tanto più se si considera che, conclusa la fase dell'emergenza pandemica, il numero dei detenuti è, ancora una volta, in tendenziale crescita, pur a fronte di un numero di denunce che è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi anni [170]. Va peraltro ricordato che i picchi più bassi di popolazione detenuta sono sempre stati la conseguenza dell'approvazione di provvedimenti indulgenziali (come, ad esempio, l'indulto di cui alla l. 31 luglio 2006, n. 241 [171]) o di misure di deflazione carceraria (come, ad esempio, la c.d. legge svuotacarceri del 26 novembre 2010, n. 199 [172], il c.d. decreto svuotacarceri del 23 dicembre 2013, n. 146 [173], o le

della sentenza pilota, è stato intimato allo Stato italiano di introdurre, entro un anno dalla definitività della sentenza, dei rimedi strutturali al patologico sovraffollamento che affliggeva in quel periodo gli istituti penitenziari, arrivato, per l'appunto, a un tasso del 151%. Per un commento alla sentenza, v. F. Viganò, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2013; M. Dova, *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 948 ss. Per alcune riflessioni coeve alla sentenza *Torreggiani* sul sovraffollamento carcerario, v. anche G. Giostra, *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 55 ss.; P. Corvi, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1794 ss.; L. Goisis, *Del sovraffollamento carcerario, delle sue cause e dei possibili rimedi*, in *Studium iuris*, 2013, p. 1329 ss.; A. Pugiotto, *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 1204 ss.

[170] Secondo quanto riportato dall'ISTAT, negli ultimi diciotto anni si registra una tendenziale stabilità, se non addirittura una leggera flessione, del numero dei delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria. Mentre, infatti, tra il 2006 e il 2015 il numero dei delitti denunciati oscilla tra i 2,6 e i 2,9 milioni, a partire dal 2016 il dato comincia a scendere lentamente. In particolare, nel 2016 vengono denunciati 2.487.389 delitti; nel 2017, 2.429.795; nel 2018, 2.371.806; nel 2019, 2.301.912; nel 2020, 1.900.624; nel 2021, 2.104.114; nel 2022, 2.255.777; nel 2023, ultimo anno di cui si dispongono i dati, 2.341.574. Com'è evidente, quindi, l'aumento della popolazione carceraria non è dovuto a un aumento dei reati denunciati.

[171] Com'è noto, con la l. n. 241/2006 il Parlamento aveva approvato a larghissima maggioranza un provvedimento di indulto per tutti i reati commessi fino al 2 maggio 2006, nella misura non superiore a tre anni per le pene detentive e 10.000 euro per le pene pecuniarie. Restavano ovviamente esclusi i reati di maggior allarme sociale.

[172] Con la l. 26 novembre 2010, n. 199, che si inseriva nel quadro della politica di deflazione carceraria annunciata dal governo allora in carica, veniva prevista la possibilità per i detenuti di scontare presso la propria abitazione, o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche residua di maggior pena. Tale regola, originariamente a carattere temporaneo e con scadenza fissata al 31 dicembre 2013, è stata poi stabilizzata ad opera del d.l. n. 146/2013. Per un commento alla legge, v. S. Turchetti, *Legge svuotacerceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, in *Dir. pen. cont.*, 14 dicembre 2010.

[173] Un primo provvedimento finalizzato a ridurre la pressione carceraria è stato adottato con d.l.

misure deflattive adottate durante la stagione pandemica [174]) (*figura 1*).

A prima vista più confortante sembra invece il dato relativo alla posizione giuridica dei detenuti. Negli ultimi anni, infatti, si è assistito a una lenta ma costante diminuzione del numero delle persone ristrette in carcere in conseguenza dell'applicazione della custodia cautelare (*figura 2*). In particolare, al 31 dicembre 2024 la percentuale di detenuti in attesa del primo grado di giudizio e di condannati in attesa della sentenza definitiva si assesta al 24,7%.

Tuttavia, se si mettono in correlazione i dati relativi alle persone ristrette in carcere in esecuzione della misura cautelare custodiale con quelli relativi agli ingressi annuali in carcere (*figure 2* e *3*), ci si rende conto che la situazione non è mutata in maniera significativa rispetto al passato. Prendendo, ad esempio, come riferimento il 2008 – l'ultimo anno in cui il numero delle persone in carcere in esecuzione della custodia cautelare è stato più alto rispetto al numero dei detenuti condannati in via definitiva (*figura 3*) – si constata come il rapporto tra ingressi annuali totali e incidenza della custodia cautelare al 31 dicembre 2008 sulla popolazione carceraria sia del 32,15%, mentre nel 2024 è addirittura del 35,93%.

1° luglio 2013, n. 78, conv. con modif. dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, con il quale, da un lato, si è cercato di ridurre il flusso di soggetti in ingresso negli istituti penitenziari attraverso ritocchi alla disciplina delle misure cautelari e della sospensione dell'ordine di esecuzione e, dall'altro lato, si è tentato di scardinare almeno in parte gli automatismi che impediscono o rendono più difficile l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati. Va inoltre ricordato il già citato d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, conv. con modif. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10 (v. nota appena sopra). Tale decreto, oltre a stabilizzare la regola dell'esecuzione presso il domicilio degli ultimi diciotto mesi di pena detentiva, ha apportato alcuni ritocchi in materia di stupefacenti e di immigrazione e ha introdotto la c.d. liberazione anticipata speciale, consistente in uno scomputo di settantacinque giorni (invece degli ordinari quarantacinque) per ogni semestre di pena scontata, e limitata temporalmente al periodo che andava dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015. Per un commento alle due riforme del 2013, v. A. Della Bella, *Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014*, Torino, 2014; Aa.Vv., *Emergenza carceri: radici remote e recenti soluzioni*, a cura di R. Del Coco, L. Marafioti, N. Pisani, Torino, 2014.

[174] Per uno sguardo alle misure emergenziali introdotte dapprima con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con modif. dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, e con il d.l. 30 aprile 2020, n. 28, e il d.l. 10 maggio 2020, n. 29, entrambi conv. con modif. dalla l. 25 giugno 2020, n. 70; successivamente reintrodotte con d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. con modif. dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176; e infine prorogate con d.l. 30 aprile 2021, n. 56, v., per tutti, G. Daraio, *Emergenza epidemiologica da Covid-19 e sistema penitenziario*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 933 ss.; M. Peraldo, *Licenze, permessi e detenzione domiciliare "straordinari": il decreto "ristori" (d.l. 28 ottobre 2020, n. 137) e le misure eccezionali in materia di esecuzione penitenziaria*, in *Sist. pen.*, 16 novembre 2020; F. Gianfilippi, *Il contrasto all'emergenza epidemiologica in carcere nel D.L. "Ristori"*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 190 ss.; E. Dolcini, *Carcere e Covid-19: una cronistoria. Dal decreto "cura Italia" al "decreto ristori"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 3 ss.

Figura 1 – *Popolazione carceraria al 31 dicembre di ogni anno (1991-2024)*

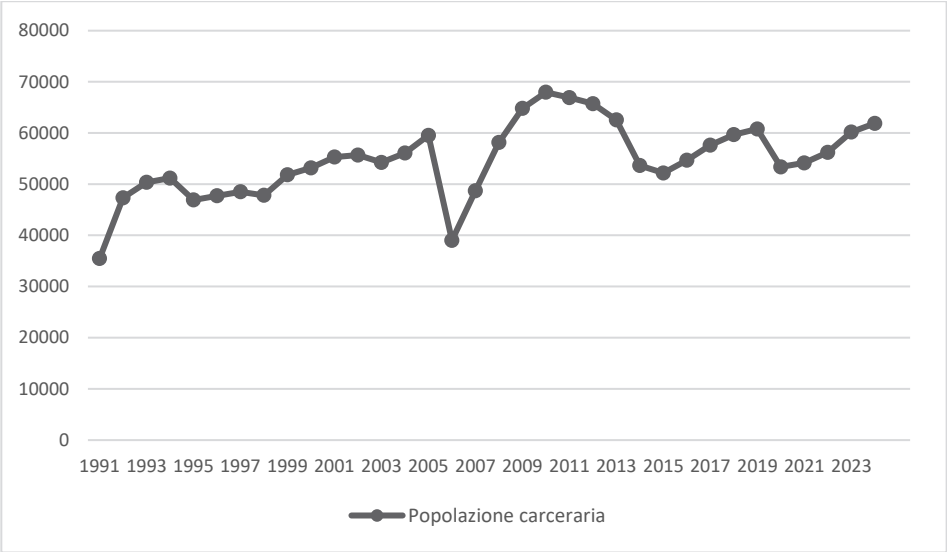
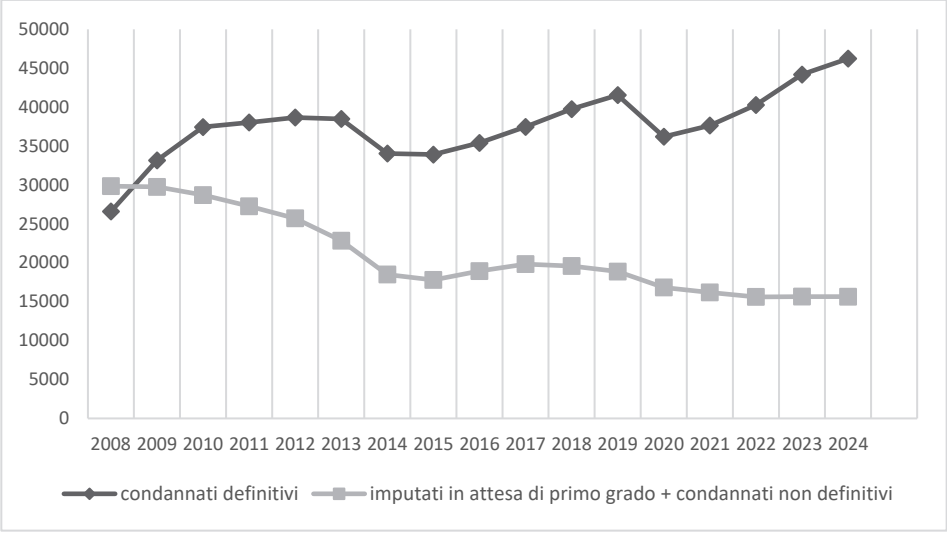


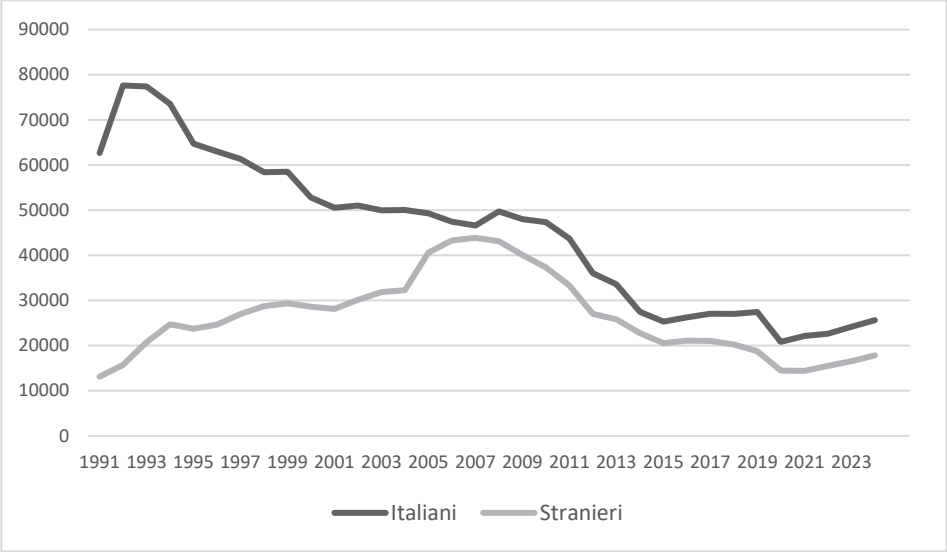
Figura 2 – *Andamento della popolazione carceraria in relazione alla situazione giuridica dei detenuti (2008-2024)*



Per quanto riguarda i flussi di entrata (vale a dire le persone che sono entrate in carcere in un periodo di tempo considerato, solitamente in

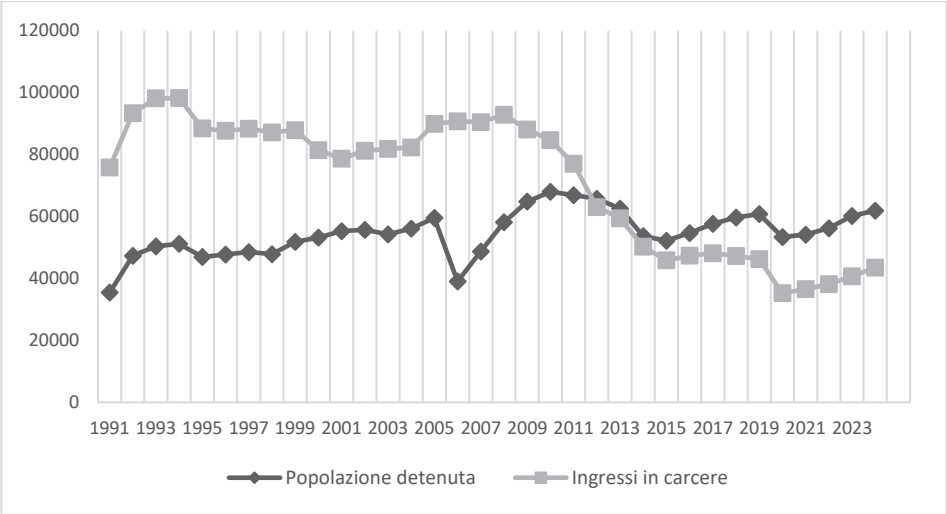
un'annualità), al 31 dicembre 2024, gli ingressi in carcere sono stati 43.489, di cui 25.650 riguardanti cittadini italiani (pari al 59%) e 17.839 riguardanti stranieri (pari al restante 41%). Se si guarda poi all'andamento degli ingressi dal 1991 a oggi, si nota un drastico calo nel corso degli anni (*figura 3*).

Figura 3 – *Ingressi in carcere (1991-2024)*



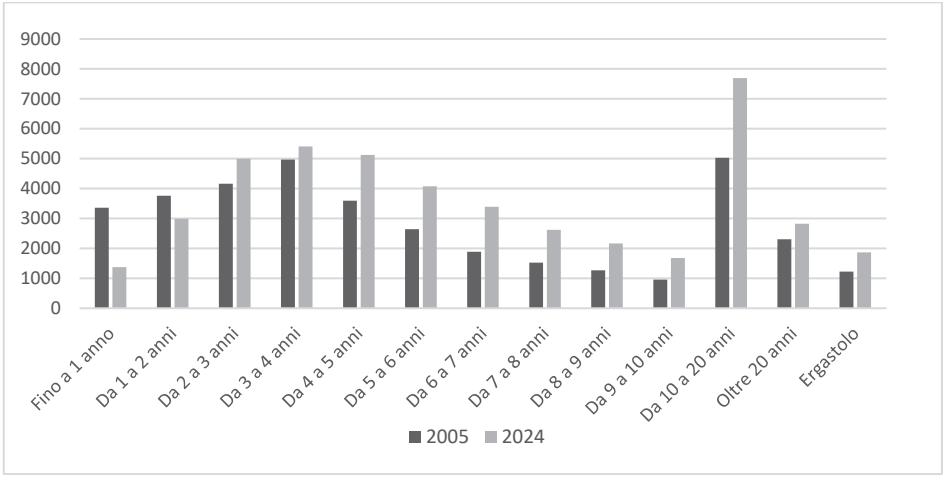
Fa dunque una certa impressione giustapporre i dati relativi alla popolazione detenuta e degli ingressi in carcere del 1991 a quelli del 2024. Mentre, infatti, nel 1991, a fronte di 75.786 ingressi in carcere si registrava una popolazione carceraria di 35.469 detenuti, nel 2024 gli ingressi si riducono a 43.489 a fronte, però, di una popolazione carceraria quasi raddoppiata rispetto all'inizio degli anni '90, di 61.861 detenuti (*figura 4*). Il che significa che oggi meno persone sperimentano il carcere sulla propria pelle, ma che quelli che vi entrano vi restano più a lungo.

Figura 4 – *Andamento della popolazione detenuta vs. ingressi in carcere (1991-2024)*



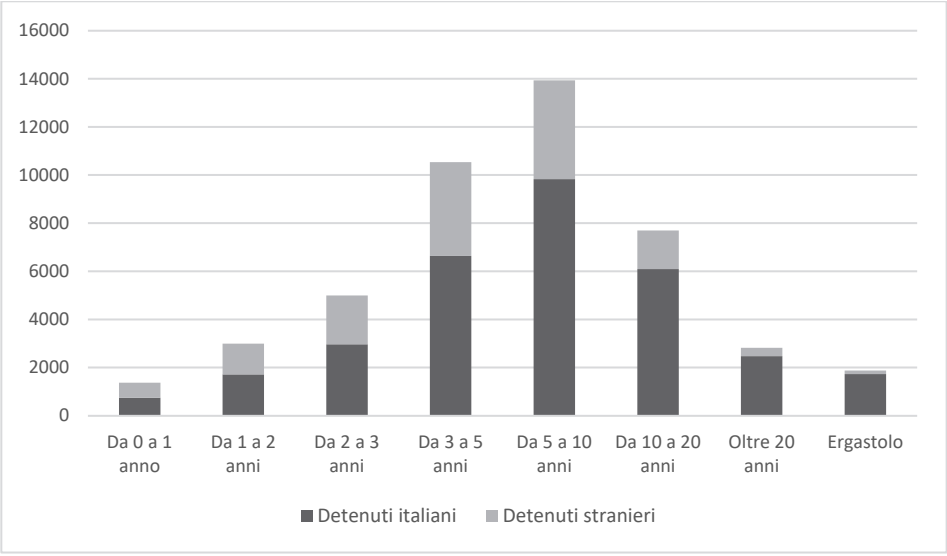
Altri due dati interessanti riguardano la dosimetria della pena detentiva. Un primo valore riguarda l'ammontare della pena detentiva inflitta. Al 31 dicembre 2024, dei 46.598 condannati definitivi, la pressoché totalità deve scontare una pena dai due anni in su, entro cui spicca la quota di 7.693 detenuti che devono espiare una condanna compresa tra i dieci e i vent'anni. Dal 2005 a oggi si registrano, da un lato, una diminuzione degli ingressi in carcere per pene fino a due anni e, dall'altro lato, un aumento delle pene dai quattro anni in su (*figura 5*).

Figura 5 – *Detenuti per pena inflitta (2005 vs 2024)*



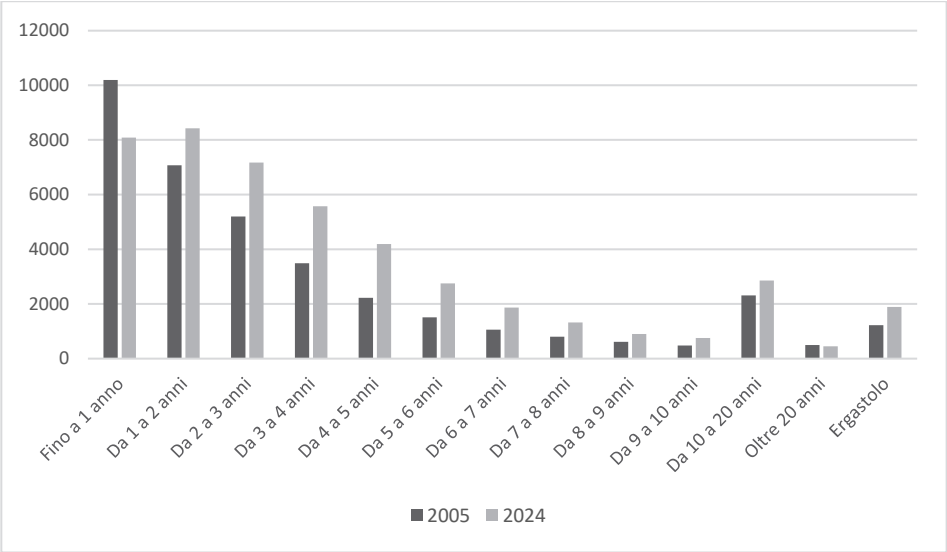
Va peraltro segnalato che, in linea con gli anni precedenti, anche nel 2024 gli stranieri sono ristretti in carcere principalmente per pene detentive di breve o media durata (*figura 6*).

Figura 6 – *Detenuti per pena detentiva inflitta: italiani vs. stranieri (2024)*



Un secondo valore riguarda invece la pena residua che le persone attualmente detenute devono ancora scontare. E forse sorprende un po' constatare che la maggior parte dei detenuti deve espiare un residuo di pena piuttosto basso; un residuo di pena astrattamente rientrante nel raggio di applicazione delle misure alternative (*figura 7*).

Figura 7 – *Detenuti per pena residua (2005 vs 2024)*



Insomma, la sensibile riduzione della custodia cautelare e il drastico decremento degli ingressi in carcere – fattori che lascerebbero pensare a una complessiva strategia di contenimento della popolazione carceraria – non hanno affatto arrestato, ma tutt'al più rallentato, l'aumento della popolazione carceraria, il quale è dovuto senza dubbio anche al progressivo inasprimento delle pene inflitte e, dunque, alla permanenza in carcere dei detenuti per periodi mediamente più lunghi.

Con riferimento, infine, agli istituti di pena minorili, al 31 dicembre 2024 si contano 587 detenuti, numero in continua crescita dal 2020 (*figura 8*). Di questi, ben 376 sono in carcere in esecuzione della custodia cautelare (*tabella 1*).

Figura 8 – *Detenuti negli istituti di pena minorili (2012-2024)*

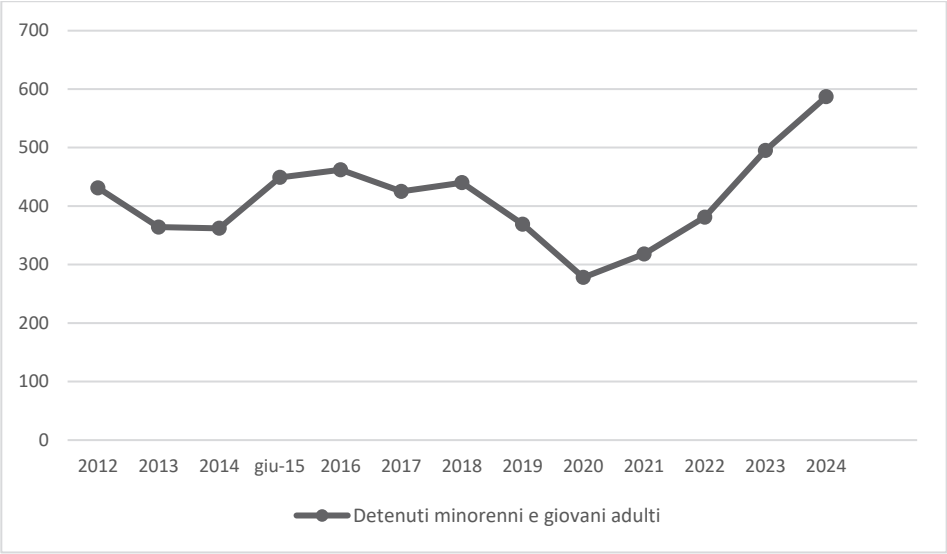


Tabella 1 – *Detenuti negli istituti penali minorili per posizione giuridica (2024)*

Posizione giuridica	**Detenuti minorenni e giovani adulti (italiani + stranieri)**
In attesa di primo giudizio	205
Appellanti	23
Ricorrenti	3
Mista senza definitivo	145
Definitivo	33
Mista con definitivo	178
Totale	587

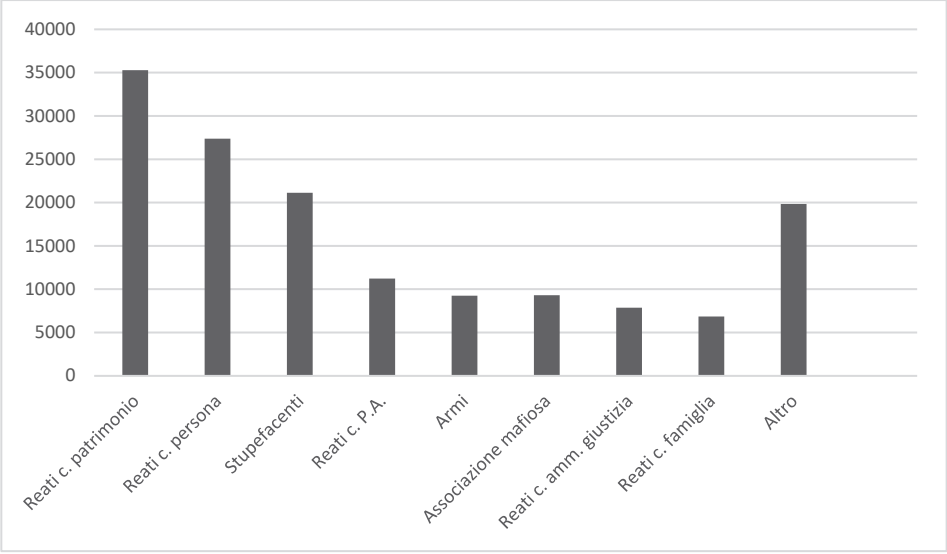
3.2. Categorie di reati e carcerazione

Con riferimento alle macro-tipologie di reato per le quali le porte del carcere si aprono con maggiore frequenza [175], a farla da padrona sono i reati

[175] Si segnala che i dati forniti dal Ministero della Giustizia e dall'ISTAT corrispondono esattamente al numero dei soggetti coinvolti e, dunque, nel caso in cui a un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne

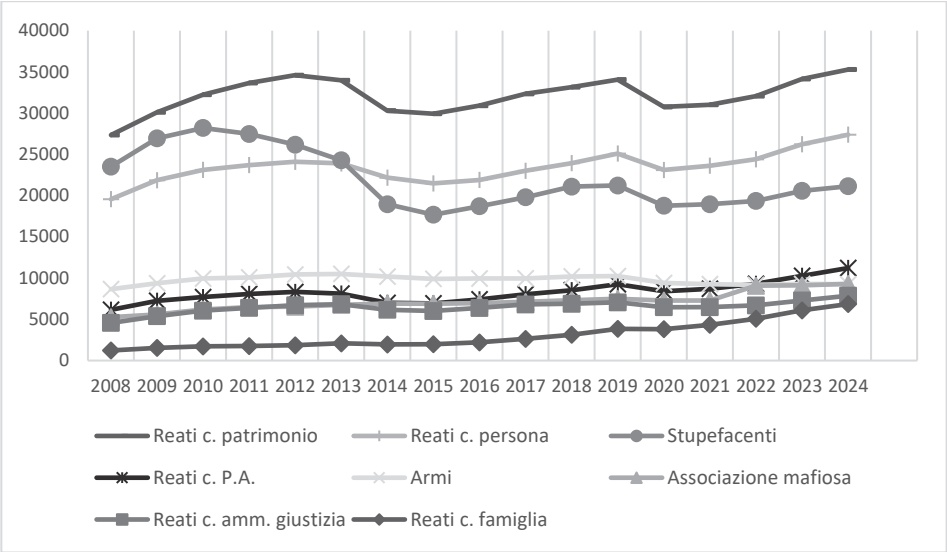
contro il patrimonio, i reati contro la persona e i reati in materia di stupefacenti che, sempre al 31 dicembre 2024, rappresentano il 56,58% dei reati a cui è conseguita la restrizione della libertà personale. Seguono, a buona distanza, i reati contro la pubblica amministrazione (7,57%), il reato di associazione mafiosa (6,28%), i reati in materia di armi (6,24%), i reati contro l'amministrazione della giustizia (5,31%) e i reati contro la famiglia (4,62%) (*figura 9*). Tali proporzioni numeriche sono piuttosto costanti negli ultimi quindici anni (*figura 10*).

Figura 9 – *Detenuti per tipologia di reato (2024)*



consegue, evidentemente, che i dati relativi ai reati non coincidono con quelli relativi alla popolazione detenuta.

Figura 10 – *Detenuti per tipologia di reato (2008-2024)*



Se poi si prendono in esame le singole fattispecie criminose, si registra che, al 31 dicembre 2024, i reati maggiormente rappresentati all'interno degli istituti penitenziari sono i delitti in materia di stupefacenti (21.131), i delitti di rapina (18.713), furto (14.604), lesioni personali volontarie (13.764), ricettazione (11.327), violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale (10.487), associazione di tipo mafioso (9.303), estorsione (9.103), violenza privata e minaccia (8.874), omicidio volontario (8.560). Decisamente meno ricorrenti sono invece altri reati, come quello di associazione per delinquere semplice (2.583), truffa (2.504), bancarotta (669) o appropriazione indebita (412). I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione sono 434, mentre non risultano persone ristrette in carcere per reati fiscali o societari (se non, forse, nei casi in cui tali reati siano stati commessi in forma associata; i dati a disposizione, però, non forniscono indicazioni più precise al riguardo).

È evidente che i dati appena riportati devono essere valutati con estrema cautela per almeno due ragioni. Da un lato, tali cifre non tengono conto, tra l'altro, dell'istituto del concorso di reati: ad esempio, la presenza in carcere di un detenuto, al quale siano ascritti numerosissimi fatti di furto o di cessione di sostanze stupefacenti fa lievitare la corrispondente cifra complessiva, che dunque risulterà in un certo senso sovrarappresentata nelle stime finali. Dall'altro lato, la fotografia istantanea dei detenuti in relazione alla tipologia di reato fa apparire particolarmente consistenti le cifre relative ai

delitti puniti con pene elevate: in questo senso si spiega, ad esempio, il dato relativo agli omicidi volontari, a un primo sguardo nettamente più elevato rispetto alla media annua di eventi omicidiari (nello stesso anno, ossia nel 2024, gli omicidi sono stati 319). Nondimeno, tali dati sono comunque preziosi perché consentono di ottenere qualche informazione in più sulla popolazione carceraria e sui reati la cui commissione si traduce con maggior frequenza nella privazione della libertà personale.

3.3. *Profili personologici dei detenuti*

Genere dei detenuti. Passando ora a tratteggiare l'identikit dei detenuti, va anzitutto segnalato che, su 61.861 persone ristrette, solo 2.698 sono donne, pari al 4,36% della popolazione carceraria. Tale dato percentuale è rimasto sostanzialmente immutato dal 1991 a oggi. Dimensioni numeriche simili si riscontrano anche negli istituti penali minorili dove, al 31 dicembre 2024, su 587 detenuti solo 26 sono di sesso femminile.

Detenuti stranieri. I detenuti stranieri sono 19.694, cifra che corrisponde al 31,83% di tutti i ristretti. Si tratta indubbiamente di un dato molto elevato (quasi un detenuto su tre è straniero!), ormai stabile sopra i trenta punti percentuali a partire dal 2002 e con picchi fino al 37% nel biennio 2007-2009 (*figure 11* e *12*). Tale andamento crescente trova senz'altro un'immediata spiegazione nell'aumento dei flussi migratori verso l'Italia che si è registrato negli ultimi anni. Al contempo, però, l'aumento del numero degli stranieri tra i detenuti certamente trova una parziale spiegazione anche in una difesa tecnica generalmente meno qualitativa, in una più accentuata reattività delle forze dell'ordine rispetto ai reati posti in essere dagli immigrati [176] e in una tendenziale maggiore difficoltà ad accedere alle alternative al carcere.

Che gli stranieri siano in carcere in proporzione più dei cittadini italiani, lo si evince anche dal diverso tasso di detenzione: prendendo come riferimento i dati relativi alla popolazione al 1° gennaio 2024 e la popolazione detenuta al 31 dicembre 2023, il tasso di detenzione degli stranieri è di 360 detenuti ogni 100.000 abitanti, quello degli italiani è "solo" di 77 ogni 100.000 abitanti.

Una massiccia presenza di stranieri si riscontra anche negli istituti di pena minorili, dove, al 31 dicembre 2024, sfiorano la metà dell'intera popolazione detenuta (293 individui su 587).

---

[176] Per uno studio delle forze di polizia da un punto di vista criminologico v. R. Cornelli, *La forza di polizia. Uno studio criminologico della violenza*, Torino, 2020, *passim*.

Figura 11 – *Detenuti stranieri in numeri assoluti (1991-2024)*

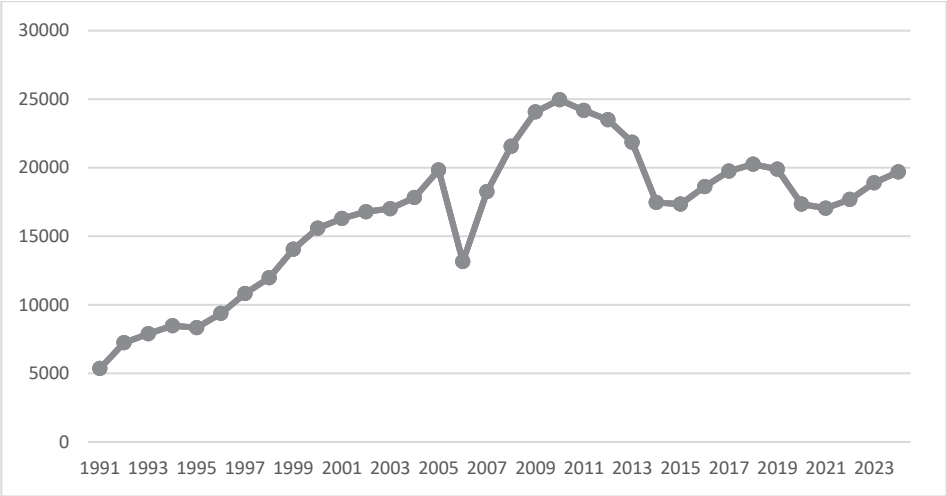
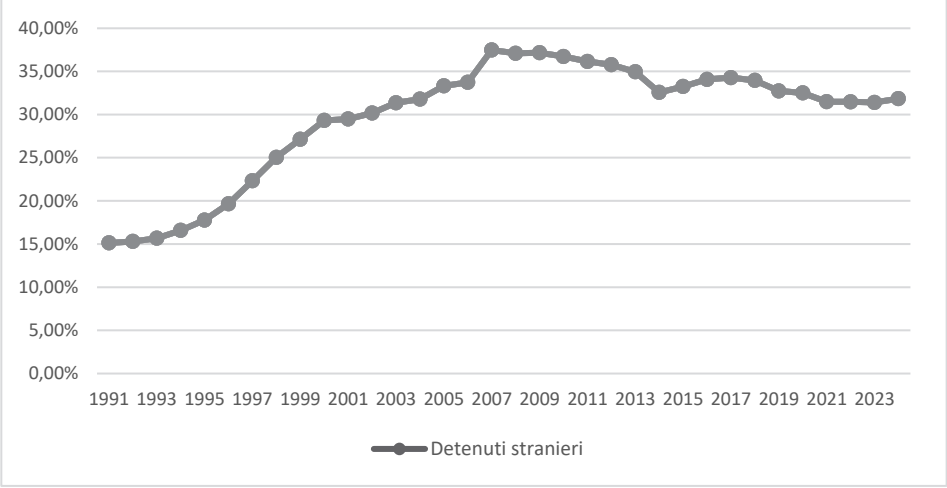


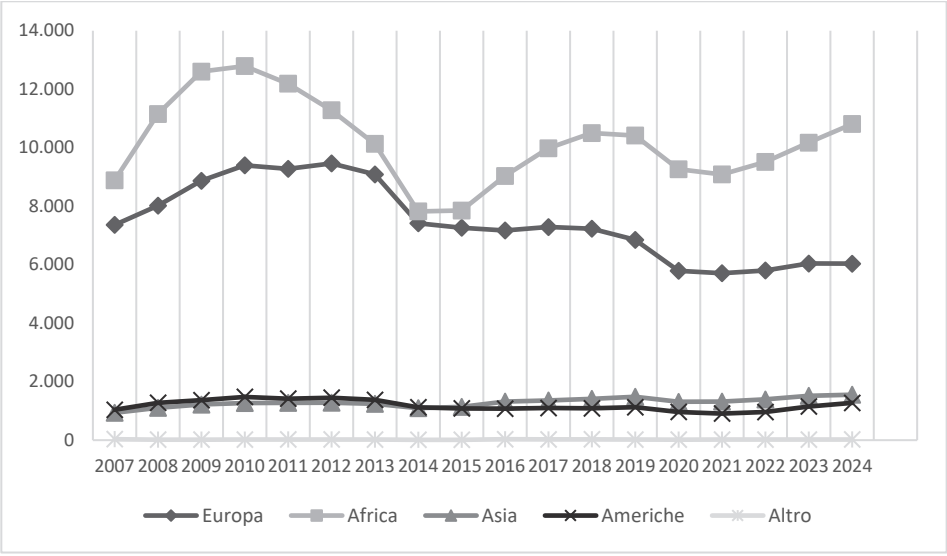
Figura 12 – *Detenuti stranieri in numeri percentuali (1991-2024)*



Con riguardo ai Paesi di provenienza dei detenuti stranieri, l'area geografica più rappresentata è l'Africa (10.808 detenuti), con una netta prevalenza di cittadini marocchini (4.237), tunisini (2.122) e nigeriani (1.111). Seguono l'Europa con 6.034 detenuti, la metà dei quali provenienti dai Balcani, e quindi dall'Albania o dalla regione dell'ex Jugoslavia; l'Asia, con 1.556 detenuti (una buona parte dei quali dalle regioni più povere del Medioriente);

e le Americhe (si tratta, quasi esclusivamente, di stranieri provenienti dai Paesi economicamente più arretrati del Centro e del Sud America), con 1.273 detenuti (*figura 13*).

Figura 13 – *Detenuti stranieri per area geografica di provenienza (2007-2024)*



Età dei detenuti. Al 31 dicembre 2024, in carcere si trovano prevalentemente persone di età compresa tra i trenta e i sessant'anni, con un picco nella fascia d'età compresa tra i cinquanta e i cinquantanove anni (*figura 14*). Se poi si guarda all'andamento degli ultimi diciannove anni, si registra un progressivo invecchiamento della popolazione carceraria (*figura 15*): il che può ovviamente spiegarsi con un progressivo irrigidimento della risposta sanzionatoria alla commissione di reati, ma può essere anche il sintomo di più profonde dinamiche socioeconomiche, legate principalmente alle difficoltà che si presentano per i meno giovani nel reperimento di un impiego lavorativo stabile.

Una tendenza inversa si registra, invece, per i detenuti stranieri. Alla fine del 2024 gli stranieri in carcere sono mediamente giovani o giovanissimi, con una netta prevalenza della fascia d'età compresa tra i trenta e i quarant'anni (ancora *figura 14*).

Figura 14 – *Detenuti italiani e stranieri per fascia d'età (2024)*

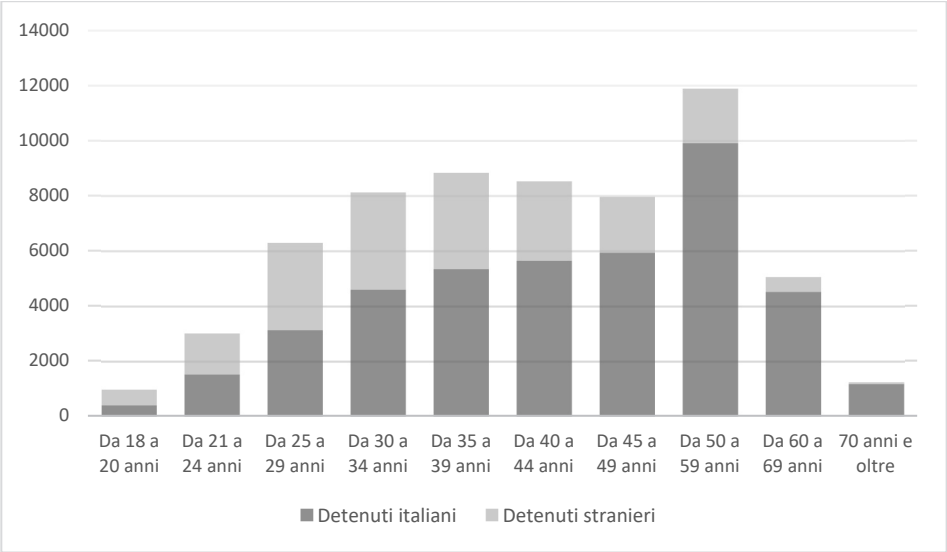
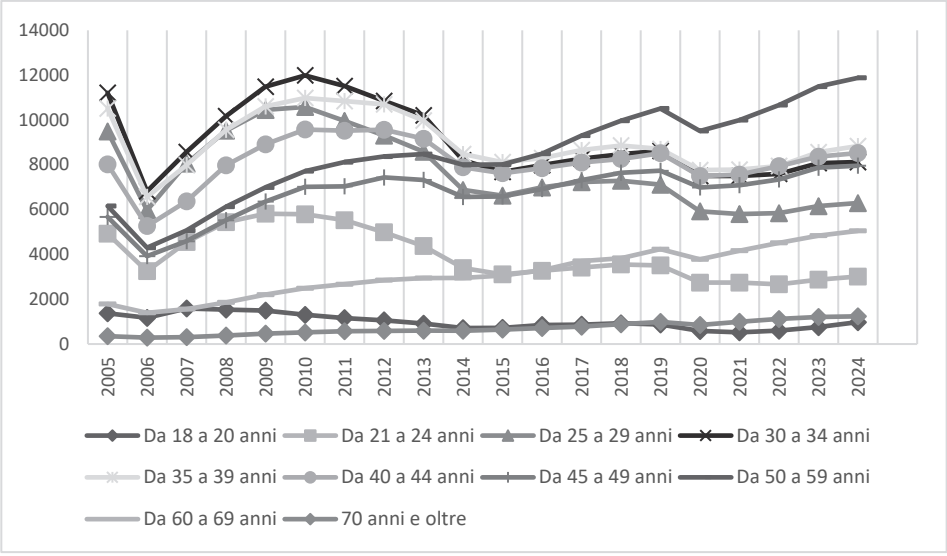


Figura 15 – *Detenuti per fascia d'età (2005-2024)*



Livello di istruzione dei detenuti. Per quanto i dati forniti dal Ministero della Giustizia siano incompleti, in quanto almeno un terzo delle persone ristrette non sono state censite in relazione al titolo di studio, si può

comunque rilevare come la grande maggioranza dei detenuti si caratterizzi per una bassa o bassissima scolarizzazione (*figure 16* e *17*). Anche questo dato può essere letto in due modi diversi: per un verso, può indicare che un più alto grado di istruzione offre maggiori opportunità dal punto di vista lavorativo e che, soprattutto, insegna a discernere tra legalità e illegalità; per altro verso, però, può essere ancora una volta il segnale di una sorta di "selezione" operata dal sistema penale nel suo complesso, il quale sembra dirigere la sua attenzione principalmente verso le fasce più deboli della popolazione, riservando altre vie, meno afflittive e stigmatizzanti, alla *upper class*.

Figura 16 – *Detenuti per titolo di studio (2024)*

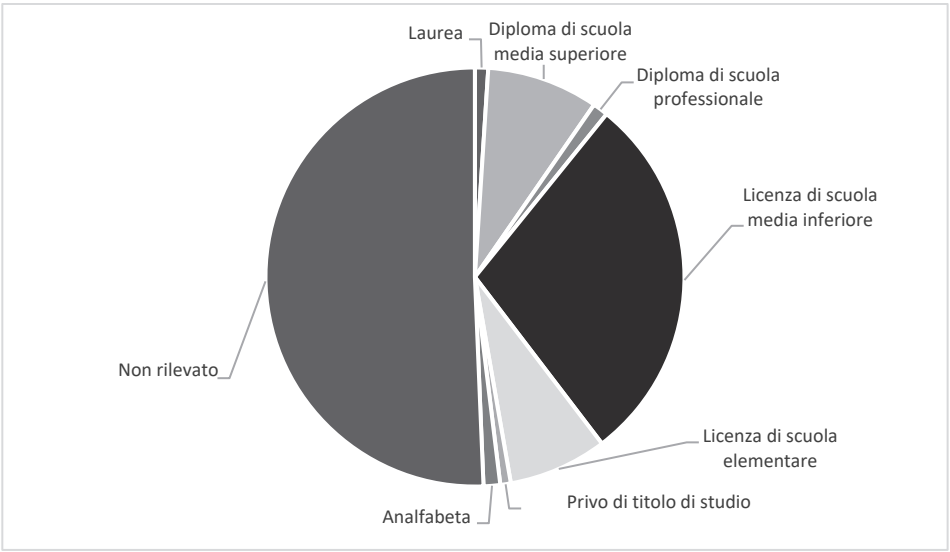
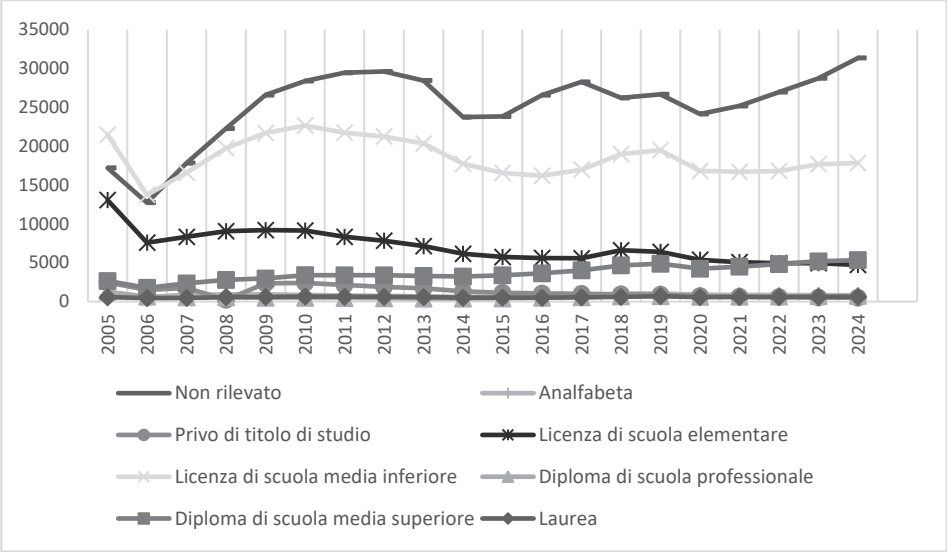


Figura 17 – *Detenuti per titolo di studio (2005-2024)*



Stato civile e genitorialità dei detenuti. Al 31 dicembre 2024, la maggior parte dei detenuti censiti intrattiene una relazione affettiva stabile (complessivamente il 36,89%), ma si registra anche un'alta percentuale di celibi e nubili (31,20%) (*tabella 2*). Inoltre, quasi la metà delle persone ristrette (precisamente il 44,92%, pari a 27.794 detenuti) ha uno o più figli [177]. Va peraltro segnalato che le grandezze numeriche appena riportate risultano simili anche con riferimento agli anni precedenti.

Tabella 2 – *Detenuti per stato civile (2024)*

Stato civile	Detenuti
Celibe/Nubile	31,20% (19.301)
Coniugato/a	23,82% (14.738)
Vedovo/a	0,92% (575)
Divorziato/a	4,23% (2.620)
Separato/a legalmente	4,32% (2.673)
Convivente	13,07% (8.087)
Non rilevato	22,41% (13.867)

[177] Come precisato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, che ha curato la raccolta delle statistiche, il dato relativo alla genitorialità è relativo soltanto a coloro di cui è nota la paternità/maternità. Dal dato sopra riportato sono dunque esclusi i detenuti per i quali tale dato non è disponibile.

3.4. *Condizioni di vita negli istituti penitenziari*

Volgendo lo sguardo, infine, alle condizioni di detenzione, dal XXI Rapporto di Antigone (2025) si apprende che, da un'indagine effettuata dall'associazione su 95 dei 190 istituti di pena italiani, 19 di essi sono stati costruiti prima del 1900: la vetustà delle strutture spiega il motivo dell'elevato numero di posti non utilizzabili (circa 4.500 a inizio 2025).

Sempre con riguardo agli istituti visitati da Antigone, nel 31,6% di essi vi sono celle che non garantiscono i 3m^2 calpestabili per ogni persona detenuta, nel 12,6% vi sono celle non riscaldate, nel 47,8% vi sono celle senza acqua calda, nel 45,2% vi sono celle senza doccia e nel 4,2% la zona bagno non era collocata in un ambiente separato, bensì in un angolo della cella.

Come si legge nel Rapporto, i problemi strutturali non riguardano solo le camere di detenzione – le quali, in caso di deficit strutturali particolarmente significativi, vengono ripristinate e messe in funzione in tempi tutto sommato ragionevoli – ma coinvolgono, e anzi si acuiscono, con riferimento agli spazi comuni. In particolare, il 30,3% degli istituti visitati non ha spazi adeguati allo svolgimento delle attività lavorative e il 29,3% non ha aree verdi per i colloqui nei mesi estivi, così come moltissimi penitenziari non mettono a disposizione palestre o campi sportivi.

Quanto al lavoro carcerario e ai corsi di formazione professionale, che, com'è noto, rappresentano uno dei pilastri del trattamento penitenziario, i dati forniti dal Ministero della Giustizia restituiscono uno scenario tutt'altro che roseo. Al 31 dicembre 2024, infatti, i detenuti occupati in attività lavorative sono 21.235, pari a solo il 34,32% della popolazione ristretta: il che significa che quasi due detenuti su tre non lavorano. È bensì vero che il numero assoluto dei detenuti impegnati in attività lavorative è costantemente cresciuto negli anni (così come, del resto, è aumentata la popolazione ristretta), ma è altrettanto evidente che la percentuale di lavoratori rispetto alla totalità di detenuti non si è alzata più di tanto rispetto al passato, raggiungendo livelli già toccati all'inizio degli anni '90, nel 2006 e nel 2017 (*figure 18* e *19*). Va peraltro segnalato che dei detenuti occupati quasi il 90% svolge un'attività lavorativa al servizio dell'amministrazione penitenziaria: il che significa che, nel suo complesso, l'offerta lavorativa intramuraria è davvero ben poca cosa.

Figura 18 – *Detenuti lavoranti in valori assoluti (1991- 2024)*

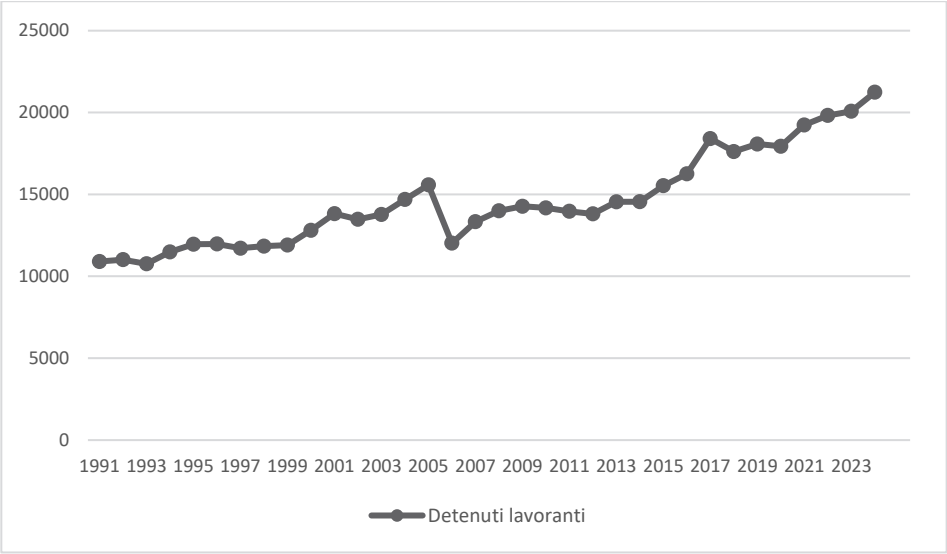
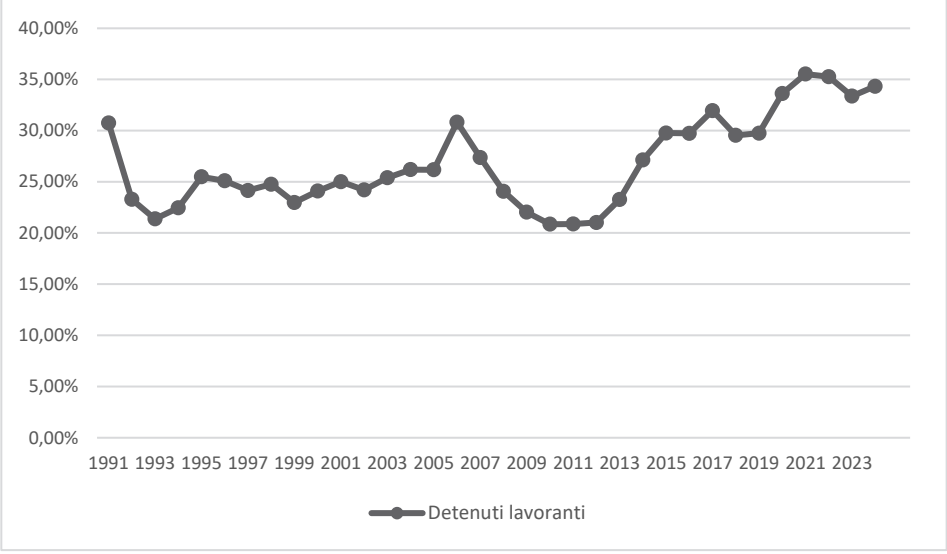


Figura 19 – *Detenuti lavoranti in percentuale sulla popolazione carceraria (1991- 2024)*



Sempre al 31 dicembre 2024 i corsi professionali attivati erano 393, con un numero di detenuti iscritti pari a 4.459, mentre i corsi terminati erano 333, con un numero di promossi di 3.323 su 3.799 iscritti.

Quanto all'istruzione, altro pilastro del trattamento penitenziario, nell'anno 2023/2024 hanno partecipato a corsi didattici di primo livello 11.189 detenuti, con un tasso di promozione del 34,6%, mentre hanno seguito corsi di secondo livello 4.590 ristretti, con un tasso di promozione del 56,9%. Al 31 dicembre 2024 erano iscritti a corsi universitari 1.005 detenuti.

Un ultimo dato da segnalare riguarda i decessi e i suicidi. Secondo quanto riportato dal Ministero di Giustizia, nel 2024, rispetto a un flusso complessivo di detenuti in custodia di 103.655 (cifra che comprende sia i detenuti già presenti in carcere al 1° gennaio sia quelli entrati negli istituti nel corso dell'anno, e che può includere più volte lo stesso individuo), sono decedute per cause naturali 126 persone, il che conferma l'andamento decrescente degli ultimi anni. Un picco preoccupante si è invece raggiunto con i suicidi, che hanno toccato quota 83, raggiungendo quasi il triste record registrato nel 2022, anno in cui si erano tolti la vita 84 detenuti.

Va peraltro segnalato che i dati forniti da Ristretti Orizzonti differiscono in maniera non trascurabile rispetto a quelli pubblicati dal Ministero di Giustizia. In particolare, sul sito istituzionale dell'associazione si riporta un numero complessivo di decessi pari a 246. Di questi, 91 dovuti a suicidio e 155 per altre cause.

In ogni caso, il dato che più allarma è quello relativo agli eventi suicidari. Come giustamente evidenziato nel XXI Rapporto di Antigone (2025), mentre in riferimento alla popolazione generale il tasso di suicidi in Italia è di 0,59 casi su diecimila persone (dato elaborato dall'Istituto Superiore di Sanità con riferimento all'anno 2021), il tasso di suicidi nelle carceri italiane è stato, nel 2024, di 14,8 casi su diecimila persone. L'età media delle persone che si sono tolte la vita in carcere è di 41 anni e la maggior parte di esse ha compiuto l'estremo gesto nei primi sei mesi di detenzione.

3.5. Sintesi

I dati appena riportati delineano un ritratto inquietante delle carceri italiane, le quali, purtroppo, sembrano marciare sulla stessa strada battuta dalle istituzioni penitenziarie di tutte le società avanzate, una strada fatta di emarginazione e ghettizzazione sociale (*supra*, 2.5).

In effetti, nonostante i ripetuti sforzi legislativi volti a un ampliamento e a un potenziamento degli strumenti di deflazione carceraria, la popolazione penitenziaria sembra fatalmente destinata ad aumentare, quasi fosse un centro gravitazionale al quale non è possibile opporre resistenza. Fatte salve, infatti, alcune temporanee flessioni, dovute, come si è detto, a provvedimenti a carattere emergenziale (*supra*, 3.1), il numero dei detenuti continua a salire,

e tale preoccupante tendenza viene solo parzialmente rallentata dalla progressiva riduzione degli ingressi annui negli istituti di detenzione e dal sempre più contenuto utilizzo della custodia cautelare. Il che significa che i detenuti rimangono in carcere per più tempo, evidentemente a causa di un generale inasprimento delle pene detentive comminate e applicate.

I reati che più frequentemente conducono alla privazione della libertà personale (oltre, ovviamente, a delitti particolarmente gravi come l'omicidio e la partecipazione a un'associazione mafiosa) sono quelli a carattere predatorio (come furti, rapine, ricettazioni e illeciti penali in materia di armi) e quelli relativi allo spaccio di sostanze stupefacenti. In altre parole, finisce più facilmente in carcere chi commette reati "da strada" rispetto a chi commette reati di natura economica, i quali, come si è visto, sono rappresentati solo in minima parte negli istituti penitenziari italiani (*supra*, 3.2). Sembra, dunque, di poter dire che il carcere – la pena che, sulla carta e nelle dichiarazioni dei riformatori tardo-settecenteschi, dovrebbe essere "egualitaria" per eccellenza – colpisce in modo assai diseguale gli autori di reato, rivolgendosi primariamente, se non quasi esclusivamente, verso chi commette reati che lasciano intravedere delle condizioni di disagio economico e sociale.

Coerentemente con quanto appena rilevato, i "detenuti-tipo" delle carceri italiane sono l'italiano tra i quaranta e i sessant'anni e lo straniero tra i venti e i trentacinque anni, in entrambi i casi a basso o bassissimo grado di scolarizzazione (*supra*, 3.3): è piuttosto chiaro che si tratta di tipologie di persone che appartengono alle fasce più povere e svantaggiate della società, a quelle categorie che faticano a trovare un'occupazione stabile e dignitosa e che ricevono sempre meno sostegno da un sistema di *welfare* vieppiù contratto. L'impiego massiccio del carcere rispetto a queste tipologie di persone lascia intravedere una certa insofferenza per il disagio sociale e una finalità neutralizzatrice e stigmatizzante della pena detentiva: la segregazione diviene, dunque, quasi un modo per rimarcare la "diversità" di questi individui rispetto al resto della società.

La logica segregante ed emarginante emerge anche dal ruolo, tutt'altro che da protagonista, occupato dal lavoro e dall'istruzione all'interno degli istituti penitenziari. Come si è visto, infatti, il lavoro coinvolge un solo detenuto su tre, e alla formazione scolastica e/o professionale accede soltanto un numero limitato di detenuti (*supra*, 3.4). Sarebbe peraltro molto interessante verificare se le attività lavorative e formative offerte dal carcere forniscano davvero delle competenze spendibili nel mondo libero e, dunque, agevolino l'inserimento lavorativo degli ex detenuti o se, al contrario, esse si risolvano perlopiù in un mero riempitivo di tempo altrimenti vuoto e in un semplice

mezzo per guadagnare qualche soldo durante la detenzione. Purtroppo, però, mancano dati affidabili relativi ai livelli occupazionali di chi ha trascorso un periodo in carcere e al tempo medio impiegato per la ricerca di un lavoro.

Allo stesso modo, la vetustà e lo stato di degrado che troppo spesso contraddistinguono gli istituti penitenziari italiani confermano l'impressione che il carcere operi fondamentalmente come luogo di stoccaggio di persone che devono essere escluse dalla comunità (ancora *supra*, 3.4).

Insomma, guardando da vicino le carceri italiane non possono non tornare alla mente le parole di Bauman e di Foucault, di Garland e di Wacquant, sull'intima natura segregante ed emarginante dell'istituzione penitenziaria, un'istituzione che, nel mondo contemporaneo, sembra essere diventata strumento di una complessa tecnica di governo della società fondata più su istanze punitive che su politiche economiche e sociali e, di conseguenza, più sulla paura che sull'inclusione e l'integrazione. Poco importa, poi, che tale tecnica di governo sia stata abilmente orchestrata in attuazione di un progetto di dominio da parte delle élite globali o sia, più semplicemente e realisticamente, il prodotto della convergenza di fattori culturali, sociali, economici e politici. Quel che soprattutto rileva è riconoscere e isolare una tendenza che, al di là delle specificità dei singoli Paesi, sembra caratterizzare tutte le società economicamente avanzate, e cioè l'inclinazione, per così dire, naturale del carcere a prestarsi a scopi politici che, oltre ad avere poco a che vedere con la prevenzione dei reati, lo rendono un "alleato" cui difficilmente i governi riuscirebbero a rinunciare.

4. *Le alternative al carcere, tra istanze specialpreventive, esigenze deflattive e ampliamento del controllo penale*

4.1. *La ricerca di alternative al carcere*

Come si è mostrato nei paragrafi precedenti, fin dalla sua prima messa a regime il carcere non ha dato affatto buona prova di sé, mostrando anzi da subito il suo lato più oscuro e drammatico, contrassegnato da discriminazione ed emarginazione, da condizioni di vita umilianti e degradanti, da una connaturata inidoneità a risocializzare o a "migliorare" le persone recluse, nonché da ricorrenti episodi di violenza e soprusi che spesso sono diventati l'ordinaria modalità di gestione delle strutture. La dimensione tragica dell'istituzione penitenziaria, si è anche detto, è stata portata a conoscenza, già dalla fine del XVIII secolo, dei legislatori occidentali, i quali, in effetti, si

sono impegnati per lungo tempo in tanto numerosi quanto infruttuosi progetti di riforma e in vani tentativi di miglioramento della vita carceraria e del trattamento dei detenuti. Al netto di alcuni ritocchi, che certamente hanno contribuito a rendere un po' meno intollerabile la realtà penitenziaria, la sostanza del carcere è però rimasta essenzialmente la stessa: quella di un luogo che produce sofferenza e che fallisce negli scopi istituzionali che gli vengono pubblicamente attribuiti.

A partire dalla fine del XIX secolo, tuttavia, «la persistente frattura» che si continuava a denunciare, «con immutato vigore, tra istituzioni penitenziarie "reali" e istituzioni penitenziarie "razionali"» [178] ha cominciato a estendersi all'istituzione penitenziaria in quanto tale. In effetti, proprio negli ultimi decenni dell'Ottocento la tanto invocata riforma penitenziaria è stata per la prima volta «ricollegata ad una revisione della pena detentiva e, soprattutto, del suo ruolo centrale ed esclusivo» [179]. In quest'ottica, il principale idolo polemico è stato rappresentato sin da subito dalle pene detentive di breve durata, delle quali venivano riconosciuti e lamentati già a quell'epoca l'inidoneità preventiva e gli effetti ulteriormente desocializzanti per il condannato [180].

Un altro importante passo in avanti nella progressiva messa in stato d'accusa dell'istituzione penitenziaria è poi segnato dalla storiografia revisionista e dai movimenti riformisti degli anni '70 del secolo scorso (*supra*, 2.3), i quali hanno avuto il grande merito di ravvivare il dibattito sul carcere, da un lato, evidenziando la sua complessa origine storica e la sua funzionalità rispetto a certi meccanismi di potere e di governo della società e, dall'altro lato,

---

[178] T. PADOVANI, *L'utopia punitiva*, cit., p. 42.

[179] *Ivi*, p. 44, dove l'A. continua osservando che «[n]on ci si limita più a mettere in discussione la realtà del carcere, esigendone la trasformazione secondo i moduli e gli schemi di un "sistema penitenziario" in cui la pena detentiva possa effettivamente perseguire i propri scopi e dispiegare la propria efficacia; si comincia a dubitare dell'opportunità stessa di ricorrere in ogni caso a tale tipo di sanzione; ci si chiede se uno dei suoi difetti strutturali non consista proprio nella sua generalizzazione e nella sua applicazione indiscriminata; ci si interroga sull'opportunità di allargare il ventaglio delle sanzioni penali principali e di ricorrere a pene o a misure "alternative" rispetto alla detenzione». V. anche E. DOLCINI, C.E. PALIERO, *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*, Milano, 1989, p. 1 ss., i quali fissano convenzionalmente la data di nascita del dibattito sul superamento del primato del carcere e sulle alternative alla pena detentiva nel 1864, anno in cui il riformista francese Bonneville de Marsangry elaborava un vasto programma di politica criminale incentrato su un drastico ridimensionamento dell'area coperta dalla pena detentiva.

[180] Ancora T. PADOVANI, *L'utopia punitiva*, cit., pp. 44-61, dove l'A. prende in esame le diverse cause della crisi della pena detentiva breve individuate dai riformatori ottocenteschi.

ribadendo la nocività delle pene detentive brevi e addirittura ipotizzando un parziale o totale superamento del penitenziario. Diversamente, infatti, da tutti i precedenti slanci riformatori, il dibattito culturale e accademico degli anni '70 non si è limitato a una critica di questo o quell'aspetto del carcere, ma è arrivato a mettere in discussione l'istituzione penitenziaria in quanto tale: in altri termini, la *vis* polemica è stata rivolta non tanto (o quantomeno non solo) ai meri difetti di "messa a terra" del penitenziario, quanto piuttosto alle sue contraddizioni sul piano strutturale e, in un certo senso, ideologico.

Il portato di questo secolare dibattito sul carcere e sulle sue alternative [181] è rappresentato dalla progressiva introduzione, in tutti i sistemi penali occidentali, di varie tipologie di misure sanzionatorie non carcerarie che, nella loro triplice declinazione categoriale di *misure sospensive*, *surrogati penali* e *pene pecuniarie* [182], hanno risposto almeno inizialmente all'esigenza di ridurre il più possibile l'impiego delle pene detentive brevi, la cui «dannosità» [183], soprattutto nei confronti delle fasce sociali più deboli e svantaggiate, appare ormai da tempo conclamata [184]. Tali misure, collocabili nel quadro di una più ampia strategia di riduzione dell'applicazione della pena carceraria in un'ottica di *extrema ratio* e di più piena realizzazione dell'ideale risocializzativo [185], hanno peraltro acquisito sempre maggiore spazio all'interno

---

[181] Cfr. E. Dolcini, *Le «sanzioni sostitutive» applicate in sede di condanna. Profili interpretativi, sistematici e politico-criminali del capo III, sezione I della legge 689 del 1981*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1390, il quale osserva che «[d]a oltre un secolo le pene detentive brevi rappresentano un problema nodale della politica criminale: la denuncia dei danni prodotti da tali sanzioni e la ricerca di valide alternative rappresenta una sorta di filo conduttore, che consente di risalire – senza soluzione di continuità – dalla letteratura contemporanea a quella ottocentesca».

[182] E. Dolcini, C.E. Paliero, *Il carcere ha alternative?*, cit., p. 8.

[183] Parla di «accertata insufficienza o addirittura dannosità delle detenzioni brevi» F. Palazzo, *Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 57.

[184] Sull'irrazionalità delle pene detentive brevi, cfr., per tutti, A. Pagliaro, *Prospettive di riforma*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 415 ss.; Id., *Relazione introduttiva*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 6; A.M. Stile, *Disciplina e criteri di conversione delle pene sostitutive*, in *Atti del Convegno di studio sulla legge 24 novembre 1981, n. 689. Modifiche al sistema penale*, Sant'Arcangelo di Romagna, 1984, pp. 121-123; M. Morello, *Le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi*, in *Giust. pen.*, III, 1982, c. 428; G. Grasso, *La riforma del sistema sanzionatorio: le nuove pene sostitutive della detenzione di breve durata*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, pp. 169-174.

[185] Cfr. G.L. Gatta, *Alternative al carcere*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, pp. 1242-3, dove l'A. osserva che «[l]a detenzione breve è spia del fallimento del principio del carcere

degli ordinamenti penali, diventando uno strumento imprescindibile per tutti i legislatori occidentali [186].

È così che, a poco a poco, ha preso forma il fenomeno ormai comunemente riconosciuto con l'appellativo di "fuga dalla pena detentiva", fenomeno che in breve tempo è divenuto «il *leit-motiv* di ogni proposta di riforma del sistema sanzionatorio penale» [187] non solo a livello italiano ma anche a livello europeo [188].

---

come *extrema ratio*; è la cartina di tornasole dell'iniquità della pena carceraria che, in Italia come altrove nel mondo, colpisce per lo più, anche e proprio nella fascia della pena detentiva breve, persone ai margini della società: poveri, immigrati, senza fissa dimora, tossicodipendenti, persone con disagio psichico. Tutti candidati a una inevitabile recidiva, al reingresso in carcere attraverso porte girevoli, non sbarrate da un'azione rieducativa che, come da sempre si insegna, è tanto più difficile quanto più la detenzione è breve».

[186] A tal proposito, parla di vero e proprio «sottosistema punitivo» autonomo M. Catenacci, *Tipologie sanzionatorie, comminatorie edittali e misure alternative: lo stato dell'arte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1157: «la prassi giudiziaria dispone in realtà di un articolato catalogo di sanzioni alternative al carcere c.d. 'breve' (…), la cui caratteristica, tanto sul piano normativo che su quello applicativo, è quella di essersi ormai sostanzialmente affrancato dalle originarie finalità individualizzanti e risocializzanti del trattamento sanzionatorio, per assumere i caratteri di un sottosistema punitivo cui le parti del processo possono *sempre* attingere, purché entità della pena in concreto e assenza di pericolosità sociale del reo non lo impediscano».

[187] F. Bricola, *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 14, il quale evidenzia ironicamente che, di pari passo con il consolidarsi della tendenza alla fuga dalla pena detentiva, si fanno «sempre più frequenti gli appelli al giurista, e alla sua fantasia, per l'individuazione di nuovi modelli sanzionatori o di misure alternative alla pena detentiva». «La risposta del giurista – sottolinea subito dopo l'A. – non è sempre appagante. La fantasia invero ha anche i suoi limiti nel settore sanzionatorio e spesso le proposte hanno ad oggetto modelli già sperimentati, e talora con esito negativo, nel passato».

[188] Cfr. A. Bernardi, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 81, dove l'A. sottolinea che «appare peraltro indubbio che il complessivo ricorso a tali misure sta divenendo, in linea di massima, sempre più frequente su tutto il territorio europeo. Ciò è dovuto a ragioni tra loro assai diverse, quali la acquisita consapevolezza dell'insostenibilità dell'attuale situazione di sovraffollamento carcerario, i minori costi delle sanzioni alternative rispetto a quelle detentive, i migliori risultati che le prime parrebbero ottenere in termini di lotta alla recidiva». Per un approfondimento in merito, in particolare, alle misure sospensivo-probatorie adottate in Francia, Regno Unito, Germania, Portogallo, Svezia e Finlandia v., rispettivamente, M. Venturoli, *Il* sursis *franco-belga tra "gradualità" e diversificazione sospensivo-sanzionatoria*; M. Miedico, A. Menghini, P. Pojer, *Le misure di* probation *nel Regno Unito: spunti per una riforma in Italia*; R. Bartoli, D. Bianchi, *Ortofoto degli istituti di* probation *tedeschi per progettare una riforma del sistema sanzionatorio italiano*; L. Goisis, *Le misure sospensivo-probatorie nell'ordinamento giuridico spagnolo: spunti per il legislatore italiano*; A. Menghini, L. Goisis, *Le misure sospensivo-probatorie in Portogallo*; F. Anghileri, F. Facchini, G. Mannozzi, *Le misure sospensivo-probatorie in Svezia e Finlandia*; tutti in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una*

4.2. *Le alternative al carcere in Italia: uno sguardo d'insieme*

Guardando più da vicino l'esperienza italiana, appare evidente che la tendenza alla fuga dal carcere non ha sempre seguito un unico *rationale*: se, infatti, le prime riflessioni intorno alle alternative alla pena carceraria erano state stimolate soprattutto da un'esigenza di abbattimento delle pene detentive brevi senza tuttavia mettere in discussione o indebolire la risposta punitiva statale nel suo complesso [189], nel corso del tempo tali misure sono diventate la principale, ma senz'altro impropria, risposta alle "perenni emergenze" [190] del sovraffollamento carcerario e dell'ingolfamento della macchina processuale penale [191]. Il che, non infrequentemente, è sembrato

riforma, Milano, 2020. Per un quadro statistico delle misure penali non carcerarie in Europa si rimanda al *report* del Consiglio d'Europa *SPACE II* relativo all'anno 2023, reperibile al link https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/.

[189] T. Padovani, *Fuga dal carcere e ritorno alla sanzione. La questione delle pene sostitutive tra efficacia della sanzione ed efficienza dei meccanismi processuali*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 75, dove l'A. così argomenta: «A partire dalla seconda metà dell'Ottocento, il movimento in favore delle alternative alla detenzione puntò il dito contro l'esiziale fenomeno delle pene detentive "brevi" (salvo stabilire come si dovesse fissare il limite della brevità). Troppo brevi per realizzare gli scopi della prevenzione speciale positiva, o anche solo negativa, erano comunque sufficientemente lunghe per determinare gli effetti negativi della detenzione carceraria. La ricerca di strumenti sanzionatori alternativi, indirizzata – com'è noto – verso le figure sospensive a vario contenuto e le pene sostitutive (e, tra queste, soprattutto la pena pecuniaria), non intendeva certo prospettare un'impropria rinuncia alla risposta punitiva, ma solo individuarne una corrispondente alla reale gravità del reato ed efficace per assicurare la prevenzione speciale».

[190] L'espressione è mutuata da S. Moccia, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie del sistema penale*, II ed., Napoli, 2000.

[191] In questi termini G. Marinucci, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, pp. 167-171. V. anche T. Padovani, *Fuga dal carcere e ritorno alla sanzione*, cit., p. 75, il quale, a proposito dell'impiego delle alternative al carcere come rimedio improprio a patologie proprie del sistema sanzionatorio nel suo complesso, osserva che per «restringere, opportunamente, l'area della pena detentiva, si è finito col restringere, assai meno opportunamente, l'area della pena, consentendo, o non impedendo, la formazione di un sistema impegnato soprattutto a pestar acqua nel mortaio». Tale tendenza, peraltro, appare comune a tutti i Paesi europei, come evidenziato ancora da A. Bernardi, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, cit., pp. 80-1: «Ma, soprattutto, si assiste alla contaminazione, interazione e sovrapposizione di diverse misure alternative, con conseguente diversificazione e arricchimento dei loro contenuti afflittivi (particolarmente evidenti nelle prescrizioni di mero controllo e nelle misure incentrate su divieti) o rieducativi (rinvenibili, ad esempio, nell'obbligo del lavoro volontariamente accettato e nell'obbligo di partecipare a corsi di rieducazione, di disintossicazione, ecc.). Insomma, mentre in molti Paesi dell'Unione gli istituti di pura e semplice rinuncia alla pena segnano il passo o comunque vedono ridotto progressivamente il loro complessivo ruolo nell'opera di contenimento della popolazione

tradursi «non tanto in una scelta funzionale ad una politica criminale volta a favorire il reinserimento mediante misure alternative, quanto piuttosto in una politica di indulgenza» [192] tutt'altro che ben calibrata. Detto altrimenti, le anzidette esigenze deflattive sembrano aver stimolato, più che una ricalibratura del sistema sanzionatorio secondo un assetto non più carcerocentrico, un parziale svuotamento dei suoi necessari contenuti afflittivi [193], fino a dissolversi, in alcuni casi, in una vera e propria «*rinuncia a punire*» [194].

Com'è facilmente intuibile, la legiferazione in risposta all'acutizzarsi di questa (il sovraffollamento carcerario) o di quella (la lentezza e i ritardi del processo penale) emergenza, ben lontano dal collocarsi nel quadro della tanto auspicata riforma organica del codice penale, si è ridotta assai spesso a mere «riforme novellistiche, di respiro più o meno breve: con la

---

carceraria, si assiste alla emersione di tipologie sanzionatorie alternative a carattere composito, dotate di un variabile grado di innovatività e dirette a colpire – con diversa intensità e con modalità differenti – beni, libertà e diritti individuali».

[192] F. Bricola, *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, cit., p. 30, il quale, peraltro, in chiave critica, sottolinea come questa sempre più marcata e mal calibrata tendenza alla fuga dalla pena detentiva finisca in qualche modo per rinforzare quei processi di immunizzazione che garantiscono una protezione penale ai soggetti detentori di potere economico (p. 16).

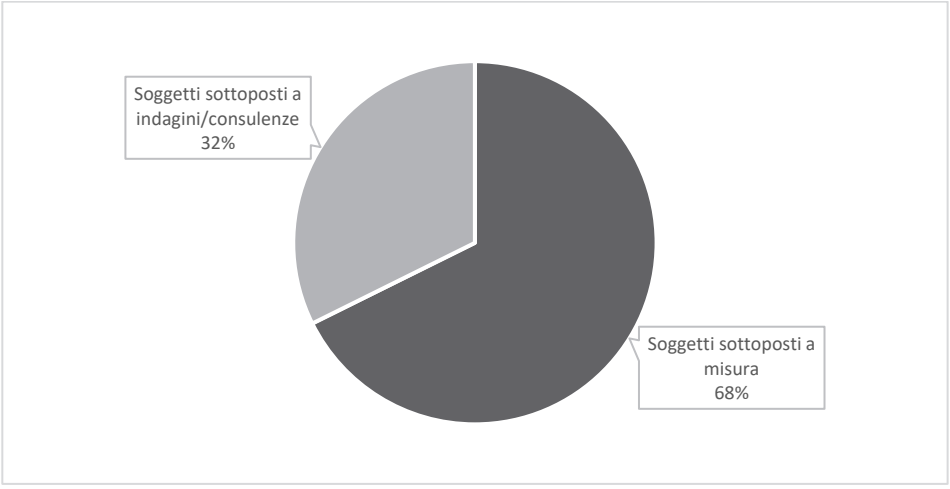
[193] In questo senso, ad es., E. Dolcini, *Rieducazione del condannato e rischi di involuzioni neoretributive: ovvero, della lungimiranza del costituente*, in *Rass. pen. crim.*, 2005, pp. 79-80, il quale osserva giustamente che «*un sistema penale imperniato sull'idea rieducativa non è affatto votato a sanzioni prive di afflittività*. È vero che l'idea rieducativa si oppone alla pena di morte, alla spettacolarizzazione della giustizia penale e ad ogni forma di terrorismo sanzionatorio. In ragione della tensione tra idea rieducativa e carcere, il principio costituzionale chiama inoltre il legislatore a fare un uso il più ampio possibile della pena pecuniaria e di pene limitative della libertà personale. Tuttavia, l'idea rieducativa non fornisce alcun avallo a sanzioni penali prive di contenuto (…). La rieducazione può realizzarsi (…) o attraverso la risocializzazione del condannato (in quanto questo trovi nella pena un aiuto per colmare i suoi deficit di inserimento sociale), oppure – e questa sarà anzi la regola – attraverso l'intimidazione-ammonimento: un effetto che può derivare soltanto da pene che siano dotate di ragionevoli, moderati, ma irrinunciabili connotati di afflittività».

[194] Così E. Dolcini, *Pene detentive, pene pecuniarie, pene limitative della libertà personale. Uno studio della prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 109, il quale, oltre a registrare una progressiva espansione applicativa delle alternative al carcere, critica l'assenza di strumenti attuativi e la modestia dei contenuti di tali sanzioni, constatando amaramente come «nella grande maggioranza dei casi, la loro applicazione sfumi in una sostanziale *impunità per il* condannato: in luogo della pena detentiva, spesso sostanzialmente non si applica una pena diversa, ma si rinuncia a punire, sia pure mascherando questa realtà dietro una parvenza di sanzione». Denuncia i rischi connessi a una politica penale complessivamente lassista, in quanto basata su una costante e ricercata fuga dalla sanzione, F. Mantovani, *Criminalità sommergente e cecità politico-criminale (Segni anch'essi di una civiltà decadente?)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 1201 ss.

conseguenza che oggi ci troviamo di fronte, anziché a un *sistema* sanzionatorio, ad un coacervo di sanzioni, frutto di molteplici ritocchi e rappezzi» [195]. In un contesto normativo, dunque, in cui «le misure alternative alla pena detentiva sono proliferate fino al limite del possibile, espanse numericamente fino ad esaurire la fantasia creatrice del legislatore» [196], l'apparato sanzionatorio appare nel suo insieme sempre più come una «caotica sovrapposizione di misure, poco o punto governabile perché poco o punto riducibile a prospettive politico-criminali lineari e coerenti» [197].

In ogni caso, quel che è certo è che, sul piano applicativo, le alternative al carcere registrano un indiscutibile successo, come del resto testimoniano gli ultimi dati resi disponibili dal Ministero della Giustizia. In particolare, al 31 dicembre 2024, le persone prese in carico dagli Uffici di esecuzione penale esterna sono complessivamente 138.738: di queste, 93.880 stanno già eseguendo una misura extracarceraria, mentre le restanti 44.858 sono sottoposte a indagini e consulenze (*figura 20*).

Figura 20 – *Soggetti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna (al 31 dicembre 2024)*



[195] Sono le parole di E. Dolcini, *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, II, Milano, 2006, p. 1075.

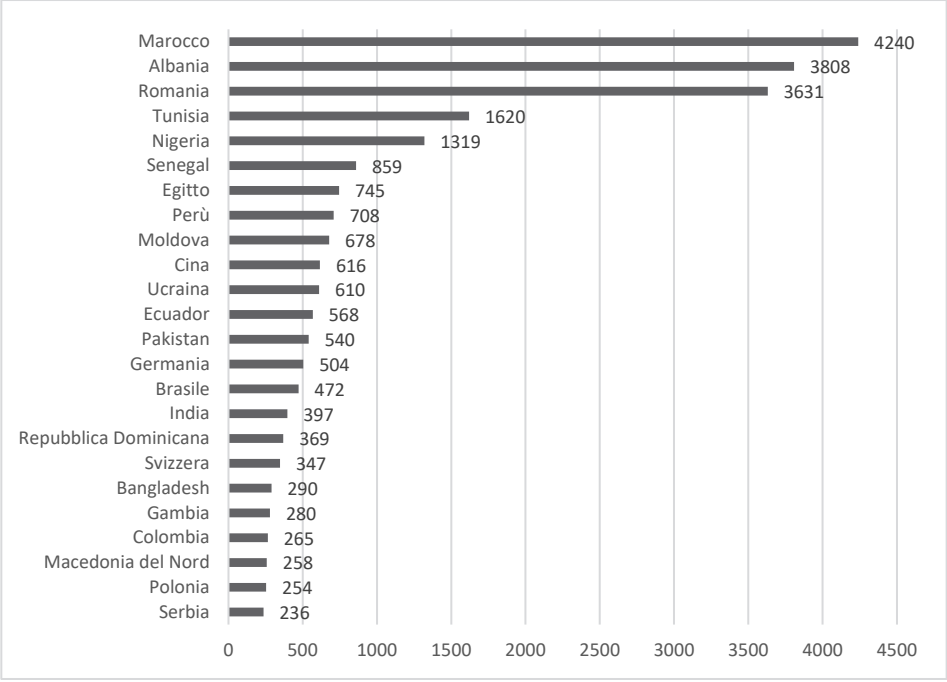
[196] In questi termini C.E. Paliero, *La riforma del sistema sanzionatorio tra utopia e realtà*, cit., p. 274.

[197] Così T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 428.

Tra i soggetti affidati all'U.e.p.e. si registra una percentuale di donne, pari all'10,9%, che è comparativamente più alta rispetto a quella delle detenute (*supra*, 3.3).

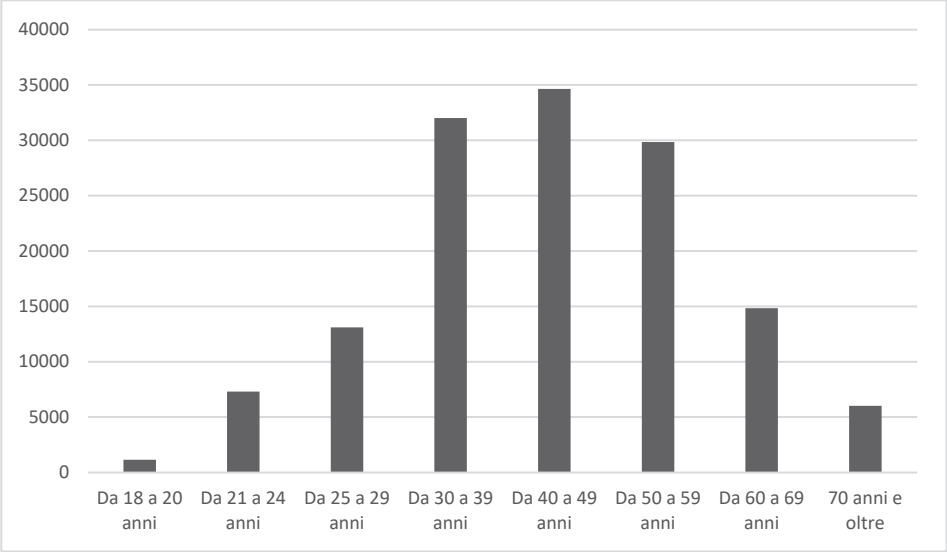
Quanto alla nazionalità dei soggetti presi in carico, il 79,6% sono italiani, mentre il restante 20,4% sono stranieri: di questi ultimi, la maggior parte proviene dal continente africano o da altri Paesi europei (*figura 21*). Gli stranieri sembrano dunque accedere con maggiore difficoltà alle misure extracarcerarie rispetto agli italiani, mentre va registrato che la provenienza degli stranieri assegnati all'U.e.p.e. è sostanzialmente omogenea a quella degli stranieri detenuti (*supra*, 3.3).

Figura 21 – *Soggetti stranieri in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna per nazionalità (al 31 dicembre 2024)*



Anche i dati relativi all'età dei soggetti affidati all'U.e.p.e. sono comparativamente simili a quelli riguardanti la popolazione detenuta. Nello specifico, le fasce d'età maggiormente rappresentate sono 40-49 anni (25%), 30-39 anni (23%) e 50-59 anni (21,5%) (*figura 22*).

Figura 22 – *Soggetti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna per fascia d'età (al 31 dicembre 2024)*



Venendo alla tipologia delle misure applicate, rivestono un ruolo centrale le misure alternative alla detenzione (e, tra queste, l'affidamento in prova al servizio sociale), con una percentuale del 49,5%, e l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, che trova applicazione nel 28,1% dei casi. Al contrario, una scarsissima applicazione è stata finora riservata alle pene sostitutive introdotte dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. riforma Cartabia), le quali si attestano a un misero 5,6%. Il lavoro di pubblica utilità – relativo alle ipotesi di cui agli artt. 165 co. 1 c.p., 186 co. 9-*bis* e 187 co. 8-*bis* d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (cod. strada), e 73 co. 5-*bis* d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (t.u. stupefacenti) – incide per il 11,4%, mentre la misura di sicurezza della libertà vigilata (che viene inserita dal ministero nel contenitore dell'esecuzione penale esterna in quanto implica una presa in carico da parte del servizio sociale) è rappresentata in una percentuale del 5,3%.

Tabella 3 – *Soggetti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna per tipologia di misura (al 31 dicembre 2024)*

Tipologia di misura	Soggetti destinatari
Misure alternative alla detenzione	
Affidamento in prova al servizio sociale	32.052
Detenzione domiciliare	13.194
Semilibertà	1.256
Totale	46.502
Sanzioni sostitutive	
Semidetenzione	0
Libertà controllata	9
Totale	9
Pene sostitutive	
Detenzione domiciliare sostitutiva	1.072
Semilibertà sostitutiva	17
Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	4.138
Totale	5.227
Misure di sicurezza	
Libertà vigilata	4.968
Sanzioni di comunità	
Lavoro di pubblica utilità (art. 73 co. 5-*bis* d.P.R. n. 309/1990)	805
Lavoro di pubblica utilità (artt. 186 co. 9-*bis* e 187 co. 8-*bis* d.lgs. n. 285/1992)	8.787
Sospensione condizionale della pena (con presa in carico da parte dell'U.e.p.e.)	1.156
Totale	10.748
Misure di comunità	
Sospensione del procedimento con messa alla prova	26.426
Totale soggetti in carico per misura	**93.880**

Va peraltro segnalato che i dati appena esposti non prendono in considerazione né l'istituto della sospensione condizionale della pena (se non nei pochissimi casi in cui esso trova applicazione con obblighi aggiuntivi che richiedono una presa in carico da parte dell'U.e.p.e.), la cui incidenza applicativa, pur in mancanza di rilevazioni statistiche ufficiali, deve considerarsi

assai significativa [198], né le sanzioni applicate dal giudice di pace. Ciò significa che i condannati che stanno scontando la propria pena fuori dal carcere sono ben più degli 138.738 appena sopra riportati.

Eppure, nonostante il largo impiego, di cui si è appena dato conto, delle alternative al carcere – le quali, come già detto, vengono impiegate ormai quasi esclusivamente per far fronte alle pressanti esigenze di deflazione processuale e penitenziaria – i numeri della popolazione carceraria, fatte salve alcune sporadiche e solo temporanee discese, continuano inesorabilmente a salire (*supra*, 3.1), così come i carichi processuali non accennano a diminuire [199]. E, come se non bastasse, il numero dei detenuti chiamati a scontare pene detentive brevi, seppur in netto calo rispetto al passato, rimane tutt'altro che trascurabile (*supra*, 3.1).

Ciò non significa che le alternative al carcere non abbiano influito positivamente sui processi di carcerizzazione: pur tuttavia, l'applicazione di tali misure, ben lontano dal realizzare un significativo svuotamento degli istituti penitenziari, ha tutt'al più rallentato l'andamento crescente del numero di persone ristrette in carcere e ha scongiurato la paralisi della macchina processuale. Allo stesso tempo, però, affiora il sospetto – già nutrito, peraltro, da Foucault quando il dibattito in merito alle alternative alla detenzione si trovava ancora in una fase iniziale e, per così dire, preparatoria [200] – che la

---

[198] Cfr., ad es., A. Martini, *La pena sospesa*, Torino, 2001, p. 1, il quale sostiene che la condanna a pena sospesa rappresenta uno degli esiti processuali più frequenti. V. anche G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XIII ed., Milano, 2024, p. 890, dove si riporta che nel decennio 2011-2021 le condanne a pena sospesa si attestano mediamente al 42% del totale delle condanne iscritte nel casellario giudiziale.

[199] Cfr., da ultimo e per tutti, J. Della Torre, M. Gialuz, *Giustizia per nessuno: l'inefficienza del sistema penale tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, in part. p. 51 ss.

[200] Cfr. M. Foucault, *"Alternatives" à la prison*, cit., pp. 23-24, laddove, con un certo pessimismo, l'A. osservava: «Magari non andrà peggio, ma credo si debba tenere bene a mente che in tutto questo non c'è niente di veramente alternativo a un sistema d'incarcerazione. Si tratta piuttosto della demoltiplicazione delle vecchie funzioni carcerarie, che la prigione aveva cercato di assicurare in modo brutale e rozzo e che si cerca ora di far funzionare in modo molto più morbido, molto più libero, ma anche in modo molto più esteso. Si tratta sempre di variazioni sullo stesso tema, sulla stessa area, su quella stessa canzonetta che è la penalità della detenzione: qualcuno ha fatto qualcosa di illegale, qualcuno ha commesso un'infrazione. Ebbene, ci impossesseremo del suo corpo, ce ne faremo carico in maniera più o meno totale, lo metteremo sotto sorveglianza costante, lavoreremo questo corpo, gli prescriveremo schemi comportamentali, lo sosterremo incessantemente con organi di controllo, giudizio, rotazione, valutazione. Tutto questo non è che il vecchio sfondo delle procedure ottocentesche, che adesso vedete assicurate sotto un'altra forma: forme non alternative alla prigione, direi più iterative rispetto alla prigione. Sono forme di ripetizione della prigione, forme di diffusione della prigione, e non forme che dovrebbero sostituirla».

gemmazione di misure alternative al carcere abbia in qualche modo contribuito ad allargare l'area del controllo penale, che oggi appare, in effetti, molto più estesa rispetto al passato[201], come paradigmaticamente dimostrato, nell'esperienza statunitense, dall'inquietante fenomeno della *mass probation*[202].

5. *Le diverse "vie di fuga" dalla pena detentiva nell'ordinamento italiano*

L'ordinamento italiano, si è detto, ha fatto finora largo ricorso a misure o sanzioni alternative al carcere principalmente per cercare di porre rimedio all'annoso problema delle pene detentive brevi, da un lato, e ai fenomeni del sovraffollamento penitenziario e della crescita vertiginosa del numero dei procedimenti penali, dall'altro lato. Com'è noto, d'altro canto, l'introduzione di tutte queste misure è stata sempre piuttosto sofferta e in ogni caso frutto di difficili compromessi politici, stante la perdurante ritrosia del legislatore e di gran parte delle maggioranze di governo ad abbandonare il volto duro del *law and order* e a ridurre l'impatto delle politiche di carattere eminentemente securitario che hanno caratterizzato gli ultimi decenni[203];

---

[201] Cfr., per tutti, F. Sgubbi, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019, in part. p. 23, dove l'A. spiega cosa intende per "diritto penale totale": «Totale perché ogni *spazio* della vita individuale e sociale è penetrato dall'intervento punitivo che vi si insinua. Totale perché anche il *tempo* della vita individuale e sociale è occupato dall'intervento punitivo che, quando colpisce una persona fisica o giuridica, genera una durata della contaminazione estremamente lunga, o addirittura indefinita, prima della sua risoluzione finale. Totale, soprattutto, perché è invalsa nella collettività e nell'ambiente politico la convinzione che nel diritto penale si possa trovare il rimedio giuridico a ogni ingiustizia e a ogni male sociale».

[202] Per un inquadramento del fenomeno americano della *mass probation* si rimanda, per tutti, a M. Phelps, *Mass Probation: Toward a more Robust Theory of State Variation in Punishment*, in *Punishment and Society*, 2017, vol. 19 (1), p. 53 ss.; A. Della Bella, *Stati Uniti di America: la trasformazione del* probation *e delle altre misure sospensive nell'era del "*punishment imperative*"*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 241 ss.

[203] Per alcune riflessioni su diritto penale securitario e, più in generale, sul c.d. populismo penale, v., tra gli altri, D. Pulitanò, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, p. 123 ss.; G. Fiandaca, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, p. 95 ss.; Id., *Nulla di nuovo sotto il sole (o buio) penalistico: Manzini precursore di Jakobs nella teorizzazione di un "diritto penale del nemico"?*, 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*, I, Milano, 2018, p. 37 ss.; V. Mongillo, *Crisi immanente e centralità del contingente del "penale" tra potere e diritto*, cit., p. 187 ss.; A. Cavaliere, *Punire per ottenere 'sicurezza': corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative*, in *Leg. pen.*, 20 aprile 2021.

ritrosia che trova senz'altro spiegazione nella forte legittimazione popolare che tali strategie e metodi d'azione riescono a ottenere in una società sempre più disinformata (meglio, *mal*-informata [204]) e, dunque, influenzabile e plasmabile [205], anche attraverso banali, ma suggestivi, slogan [206].

La coesistenza delle due contrapposte tendenze – da una parte, un diritto penale sempre più ipertrofico [207] e ancora, almeno sulla carta, convintamente carcerocentrico [208] e, dall'altra parte, le pressanti e non più procrastinabili esigenze di deflazione – ha dato vita a un quadro normativo schizofrenico [209],

---

[204] Cfr., per tutti, E. Calvanese, *Pena riabilitativa e mass-media. Una relazione controversa*, Milano, 2003, pp. 129-131, il quale evidenzia il ruolo giocato dai mass media nella creazione di un giudizio negativo dei cittadini rispetto all'utilità e all'efficacia delle misure extracarcerarie.

[205] In questo senso, per tutti, G. Fornasari, *Legittimazione*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, p. 1609, dove l'A. argomenta giustamente che la «corsa postmoderna verso una legittimazione fondata su un consenso sociale palesemente disinformato, o addirittura fraudolentemente indotto, basato su una concezione equivoca della sicurezza e sulla fomentazione di odio e paura, idonea a provocare l'esito di una ipertrofia ingovernabile (e sospettosamente selettiva) delle norme penali, tale da indurre quello slogan del *nullum crimen sine poena* che, non foss'altro, inevitabilmente schiuderà la porta alla delusione delle aspettative sociali, dovrebbe suonare come un campanello d'allarme, non come la promessa di un rassegnato cambio di paradigma». Ne deriva una progressiva espansione del diritto penale che, secondo l'A., fa di esso «uno strumento volto tra l'altro a colpire i marginali sociali, talvolta elevandoli al rango di nemici, a lottare contro fenomeni dimenticando di concentrarsi sui fatti, a rappresentare il veicolo della vendetta delle vittime, a imporre alle minoranze imperativi etici della maggioranza (…), in generale a sostituirsi a un'etica pubblica che non dovrebbe poggiare sulla repressione, dovrebbe sollevare una convinta reazione verso un'evidente deficit di legittimazione dovuto alla sproporzione tra queste asserite istanze di tutela – che non sono altro che una esemplare espressione di populismo – e la condizione di sofferenza e marginalizzazione che devono patire coloro i quali incorrono nelle conseguenze dell'applicazione di questo diritto penale». Per un'acuta riflessione su legittimazione del diritto penale e diritto penale 'autoritario', v. C.E. Paliero, *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2012, p. 95 ss.

[206] Cfr. F. Basile, *Funzioni e finzioni della pena carceraria. Quattro* idola theatri *da rimuovere urgentemente*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 283 ss., dove l'A. riepiloga e decostruisce alcuni luoghi comuni sul carcere e, più in generale, sulla penalità, che continuano a fare presa sull'opinione pubblica e a riscuotere un grande successo in termini di consenso politico.

[207] Cfr., per tutti, N. Mazzacuva, *Ipertrofia (del diritto penale)*, cit., p. 1551 ss.

[208] Cfr. le sempre attuali considerazioni di P. Nuvolone, *Relazione introduttiva*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, pp. 9-10, il quale – dopo aver evidenziato che «l'unico principio valido e sicuro» è che «la pena detentiva non si è dimostrata un efficace mezzo per prevenire la recidiva, e che anzi, per il modo in cui viene spesso eseguita, è un ulteriore strumento di contagio e di induzione criminale» – constata che «[n]el momento storico attuale, in mezzo a tante contraddizioni e a tante incertezze, il legislatore sembra ancora credere ad un principio: quello dell'efficacia intimidatrice e deterrente delle pene detentive».

[209] Parla di "schizofrenia" del legislatore L. Eusebi, *Tra crisi dell'esecuzione penale e prospettive*

in cui le alternative alla pena detentiva, più che contribuire a comporre un ordinato e razionale sistema di sanzioni, finiscono per fungere da mero (ma forse, al contempo, salvifico) calmieratore degli eccessi punitivi in cui, periodicamente e inesorabilmente, il legislatore scivola [210].

Per pavidità, indolenza od opportunismo, il legislatore ha peraltro sempre delegato il bilanciamento di queste due contrapposte tensioni all'autorità giudiziaria, la quale ha visto aumentare in misura sensibile – meglio, a dismisura – i propri poteri discrezionali in materia sanzionatoria [211]. Con riserva di ritornare più diffusamente sul punto (*infra*, 9), va qui subito sottolineato che tale «vigorosa dilatazione del potere discrezionale» [212] – la quale purtroppo costituisce «il surrogato (sgradevole, ma inevitabile) di un organico intervento normativo» [213] – porta con sé due deprecabili inconvenienti: da un lato, posto che il momento valutativo di ogni singolo giudice gioca un ruolo cruciale nella determinazione dell'*an*, del *quantum* e del *quomodo* della pena, non è garantita un'uniforme applicazione delle diverse tipologie sanzionatorie sul territorio nazionale, con evidente rischio di pregiudizio del principio di uguaglianza di fronte alla legge [214]; dall'altro lato, il rendiconto della gestione dell'enorme potere discrezionale dei giudici in materia sanzionatoria è soventemente «all'insegna dell'indulgenza e reca le stigmate del clemenzialismo» [215], ciò che, com'è facilmente intuibile, contribuisce in maniera significativa a una «caduta di *certezza* del diritto penale» [216].

Nei paragrafi che seguono verranno analizzate le singole "vie di fuga"

---

di riforma del sistema sanzionatorio: il ruolo del servizio sociale, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 494. Analogamente F. Fiorentin, *Cosa resta della pena? La certezza della pena nella fase dell'esecuzione penale*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 888.

[210] Sottolinea il carattere complementare di queste due contrapposte tendenze G. Marinucci, *Intervento*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 477.

[211] Per tutti, v. F. Palazzo, *Riforma del sistema sanzionatorio e discrezionalità giudiziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 100; G. Neppi Modona, *Il sistema sanzionatorio: considerazioni in margine ad un recente schema di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, pp. 322-328.

[212] T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 423.

[213] *Ibidem*.

[214] Sottolinea la disomogenea applicazione delle alternative al carcere da un tribunale all'altro, tra gli altri, G. Tamburino, *Misure alternative e sostitutive – le prassi*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 56.

[215] Ancora T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 426.

[216] L. Eusebi, *Tra crisi dell'esecuzione penale e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 494.

dalla pena detentiva, delle quali verranno messe in luce la *ratio* originaria e le funzioni in concreto svolte, i presupposti applicativi, i contenuti essenziali e, soprattutto, le reciproche interferenze e i profili di sovrapposizione tra i diversi istituti. Seguendo l'ordine cronologico di introduzione nel nostro ordinamento, verranno prese in considerazione:

a) la sospensione condizionale della pena (*infra*, 5.1);
b) le misure alternative alla detenzione disciplinate dalla legge sull'ordinamento penitenziario (*infra*, 5.2);
c) le pene sostitutive delle pene detentive, così come ridisegnate dalla riforma Cartabia (*infra*, 5.3);
d) la disciplina sanzionatoria prevista per i reati di competenza del giudice di pace (*infra*, 5.4);
e) la sospensione del procedimento con messa alla prova (*infra*, 5.5);
f) le particolari ipotesi di lavoro di pubblica utilità previste in sostituzione della pena detentiva in materia di stupefacenti e di circolazione stradale (*infra*, 5.6); nonché
g) gli istituti che valorizzano le condotte riparatorie come autonoma causa estintiva del reato (*infra*, 5.7).

Non sarà trattato, invece, l'istituto di cui all'art. 131-*bis* c.p., in quanto esso, pur costituendo per certi versi una "fuga" dalla sanzione al pari delle altre appena sopra ricordate, da queste ultime differisce in quanto non rappresenta un modo *diverso* (dal carcere) di sanzionare l'autore di un reato, quanto piuttosto una rinuncia all'applicazione della pena nel caso in cui l'offesa al bene giuridico sia talmente modesta da rendere inopportuna la punizione del reo. Del pari, non verranno considerate l'oblazione ordinaria di cui all'art. 162 c.p. e quella speciale di cui all'art. 162-*bis* c.p. poiché esse, applicandosi alle sole contravvenzioni punite (in astratto o in concreto) con la pena dell'ammenda, non rappresentano un'alternativa al carcere, quanto piuttosto uno strumento per accelerare la chiusura del processo penale in relazione a fatti bagatellari. Infine, esulano dall'analisi condotta in questa sede i provvedimenti clemenziali del legislatore (amnistia e indulto) e del Presidente della Repubblica (grazia), trattandosi del frutto di valutazioni di carattere eminentemente politico e a carattere contingente.

5.1. *La sospensione condizionale della pena*

5.1.1. *La sospensione condizionale: da mera rinuncia alla pena breve, a istituto ad aspirazione trattamentale*

La prima e più tradizionale "via di fuga" dalla pena detentiva è rappresentata dalla sospensione condizionale della pena. Com'è noto, essa fu introdotta per la prima volta nell'ordinamento penale italiano dalla l. 26 giugno 1904, n. 267 (c.d. legge Ronchetti), con il nome di condanna condizionale[217].

> In estrema sintesi, la condanna condizionale poteva essere disposta dal giudice, in caso di pena detentiva non superiore a sei mesi (un anno per minori, ultrasettantenni e donne), nei confronti del reo che non fosse già stato condannato alla reclusione. Il giudice rivolgeva al reo in pubblica udienza un severo ammonimento e stabiliva la durata della sospensione, che comunque non poteva essere inferiore ai termini prescrizionali previsti per ciascun reato, né superiore a cinque anni. La misura poteva essere concessa una sola volta ed era subordinata, in caso di delitti, al risarcimento del danno cagionato o al pagamento di una provvisionale o a una riparazione. Il giudice poteva disporre la revoca in caso di commissione di un delitto durante il periodo di osservazione, mentre in caso di buon esito del periodo di sospensione, la condanna doveva considerarsi come non avvenuta.

In seguito, essa fu trasferita, con leggere modifiche, nel codice di rito nel 1913[218], per poi essere infine riportata nel codice penale dal legislatore fascista.

> Come si legge nella *Relazione sul Libro I del Progetto definitivo di un nuovo codice penale*, nel codice Rocco la novellata sospensione condizionale avrebbe

---

[217] Per un'analisi dell'istituto della condanna condizionale si rimanda a E. Ferri, *Condanna condizionale*, in *Scuola pos.*, 1891, p. 673 ss.; L. Lucchini, *Condanna condizionale*, in *Riv. pen.*, LIX, 1904, p. 363 ss.; F. Manduca, *La condanna condizionale in Italia: studio*, Prato, 1898; G.A. Raffaelli, voce *Condanna condizionale*, in *Enc. giur. it.*, III, parte II, sez. IV, 1936, p. 580 ss.; A. Ravizza, *La condanna condizionale*, Milano, 1911. Per una breve panoramica degli ordinamenti che, per primi, hanno fatto ricorso a istituti simili alla sospensione condizionale della pena, v. F. Dean, voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970, p. 924.

[218] Nel codice Finocchiaro-Aprile del 1913, veniva, infatti, prevista una diversa durata del termine di sospensione in rapporto alla natura delittuosa o contravvenzionale del reato, la sospendibilità della pena pecuniaria, nonché la subordinabilità della concessione del beneficio al solo risarcimento del danno e al pagamento delle spese processuali. Cfr., a tal proposito, F. Baldi, voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Enc. giur.*, agg. XIII, Roma, 2004, p. 1; B. Assumma, *La sospensione condizionale della pena*, Napoli, 1984, p. 34 ss.

dovuto perseguire la «suprema finalità d'una giustizia più umana; ma, contemporaneamente, non fiacca, né troppo arrendevole a incaute indulgenze», dovendo risolvere, nelle intenzioni del legislatore fascista, una situazione in cui, «se da una parte appariva troppo limitata la sfera oggettiva di applicazione dell'istituto, a causa delle quote troppo basse del numero di reati su cui poteva operare, d'altra parte in Italia si era venuta determinando una tendenza ad eccedere, in pratica, nella concessione, senza tenere conto della personalità del reo e delle circostanze del reato», tendenza che era ben presto scaduta nella «prassi di considerare la concessione, non più come una facoltà discrezionale del giudice, ma come un diritto che non possa essere negato all'imputato immune da precedenti penali»[219].

Come giustamente osservato, la sospensione condizionale ha da sempre confermato una certa «tendenza ad una instabilità di disciplina»[220], da imputare principalmente alla perdurante assenza di un complessivo disegno di riforma e al ruolo di supplenza assunto in molti casi dalla Corte costituzionale[221].

Collocata sistematicamente tra le cause di estinzione del reato[222], la

---

[219] Cfr. la *Relazione sul Libro I del Progetto definitivo di un nuovo codice penale*, Roma, 1929, § 179, p. 215.

[220] Così F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena? Verso la riforma della sospensione condizionale*, Torino, 2007, p. 2, i quali evidenziano che tutte «le volte in cui le riforme hanno avuto carattere settoriale e contingente o addirittura di emergenza, l'orientamento è stato nel senso di una *dilatazione* (se non proprio di una *agevolazione*) della portata applicativa della sospensione. Quando invece le riforme – sia quelle realizzate che quelle solo progettate – hanno un carattere organico e sistematico, l'orientamento è nell'opposto senso di una *riduzione* dell'ampiezza applicativa della sospensione o quantomeno di un suo certo qual inasprimento». Ciò che conferma, «da un lato, tutta la duttilità e la malleabilità di questo prezioso strumento di politica criminale» ma, dall'altro lato, rivela «implicitamente una certa sua indeterminatezza funzionale».

[221] Traccia questa tendenza fino ai primissimi anni Duemila A. Martini, *La pena sospesa*, cit., p. 78 ss. Tale tendenza ha peraltro trovato conferma anche nei successivi interventi di modifica del 2004 (l. 11 giugno 2004, n. 145), del 2015 (l. 27 maggio 2015, n. 69), del 2019 (l. 9 gennaio 2019, n. 3; l. 26 aprile 2019, n. 36; l. 19 luglio 2019, n. 69), del 2021 (l. 27 settembre 2021, n. 134), 2022 (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) e del 2023 (l. 24 novembre 2023, n. 168). Per quanto riguarda il ruolo di supplenza svolto dalla Corte costituzionale, basti pensare alle sentenze n. 86/1970, n. 73/1971 e n. 95/1976, che hanno reso concedibile la sospensione condizionale per due volte: cfr. Corte cost., sent. 3-10 giugno 1970, n. 86, con nota di G. Giampaoli, *Sospensione condizionale della pena nel reato continuato*, in *Scuola pos.*, 1970, p. 566 ss.; Corte cost., sent. 25 marzo-5 aprile 1971, n. 73, con note di B. Assumma, *Sulla possibilità di concedere una seconda volta la sospensione condizionale della pena a chi ha riportato precedente condanna alla reclusione*, in *Giur. mer.*, 1975, II, p. 206 ss., e di A. Santoro, *Sospensione condizionale della pena e condanna precedente*, in *Scuola pos.*, 1971, p. 551 ss.; Corte cost., sent. 21-28 aprile 1976, n. 95.

[222] Condivide tale qualificazione, ad es., F. Dean, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 923 ss.

sospensione condizionale viene oggi giustamente ricondotta alla categoria delle cause estintive della pena [223], dal momento che, essendo disposta nella sentenza di condanna, essa presuppone logicamente l'accertamento della responsabilità e l'inflizione della pena [224].

Sin dalla sua introduzione, la sospensione condizionale della pena si è caratterizzata, sia pure in un orizzonte di polifunzionalità [225], per una spiccata vocazione specialpreventiva in chiave non desocializzante [226], vocazione che è andata sempre più connotandosi in senso risocializzativo con il progressivo aumento dei contenuti a carattere positivo imponibili al reo durante il periodo di sospensione dell'esecuzione della pena [227].

---

[223] In tal senso, tra gli altri, B. Assumma, *La sospensione condizionale della pena*, cit., p. 164 ss.; S.P. Fragola, *La sospensione condizionale della pena*, Roma, 1970, p. 208 ss. Più condivisibilmente, la più recente manualistica considera l'istituto in questione come una forma di sospensione dell'esecuzione della condanna: in questo senso G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 881.

[224] Di nuovo, per tutti, G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 881.

[225] Sottolineano la natura polifunzionale F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 5 ss., laddove si evidenzia che, da un lato, «la sospensione esibisce una funzione di tipo per così dire "negativo", cioè quale strumento *per evitare* l'esecuzione della pena; dall'altro lato, essa può assumere una più complessa funzione "positiva", quale autonomo *strumento alternativo* alla pena detentiva dotato dunque di un suo meccanismo e di una sua "dignità" di sanzione». Lo stesso concetto viene poi ripreso e analizzato più diffusamente a p. 31 ss. V. anche R. Bartoli, *Ipotesi per una riforma della sospensione condizionale della pena*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, pp. 165-171.

[226] Evidenziano la prevalente componente specialpreventiva della sospensione condizionale, tra gli altri, E. Dolcini, *In tema di non menzione della condanna, sospensione condizionale della pena e attenuanti generiche: discrezionalità vincolata o «graziosa» indulgenza?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 334; A. Bartulli, *La sospensione condizionale della pena. Prospettive dogmatiche*, Milano, 1971, p. 109 ss.; S.P. Fragola, *La sospensione condizionale della pena*, cit., p. 193; F. Baldi, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 3; F. Giunta, voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 91-95. Nello stesso senso, nella giurisprudenza di legittimità, cfr., tra le altre, Cass., sez. III, 9 febbraio (dep. 9 giugno) 2017, n. 28690, Rochira; Cass., sez. V, 5 aprile 2013 (dep. 13 gennaio 2014), n. 1136, Held.

[227] Tendenza, quest'ultima, che è stata in più occasioni stimolata dalla dottrina, la quale ha spesso lamentato il vuoto di contenuti della sospensione condizionale della pena così come concepita dal legislatore fascista, proponendo un corposo arricchimento della componente trattamentale. In questo senso, già a partire dai primi anni '70, v., ad es., S.P. Fragola, *La sospensione condizionale della pena*, cit., pp. 217-229; T. Padovani, *La sospensione condizionale oltre l'orizzonte delle «modifiche al sistema penale»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, pp. 1263-1269; E. Dolcini, *Il castigo sia moderato, ma certo*, cit., p. 39. Vi è poi una parte della dottrina che, invece, a più riprese, ha proposto un duplice modello di sospensione condizionale della pena: l'uno, strutturato come una sospensione secca della pena, di foggia più marcatamente intimidatoria e sanzionatoria; l'altro, corredato da obblighi e contenuti risocializzanti, più orientato verso un

Nelle intenzioni del legislatore del 1930 la sospensione condizionale della pena era destinata «a un idealtipo di delinquente non frequentissimo»[228], vale a dire il «delinquente al tempo stesso primario, occasionale e non pericoloso»[229]: essa, infatti, poteva essere concessa una sola volta sulla base di una prognosi di non recidività, e non poteva essere applicata a colui il quale aveva già riportato una condanna per delitto, a colui il quale era stato dichiarato delinquente o contravventore abituale o professionale o delinquente per tendenza, nonché a colui al quale doveva essere applicata anche una misura di sicurezza in quanto soggetto socialmente pericoloso. Nella sua formulazione originaria, poi, l'istituto di cui agli artt. 163 ss. c.p. si presentava come una rinuncia secca all'esecuzione della pena detentiva fino a un anno o della pena pecuniaria che, sola o congiunta alla pena detentiva, non superava detta soglia: in effetti, l'unico contenuto, imponibile sulla base di una valutazione discrezionale del giudice, consisteva nell'obbligo delle restituzioni e del risarcimento del danno. Nell'ottica del codice Rocco, dunque, la sospensione condizionale della pena vestiva i panni della proverbiale "seconda possibilità" per chi fosse caduto una volta sola nel delitto, reputandosi per tali soggetti sufficientemente afflittiva e stigmatizzante la pura e semplice celebrazione del processo.

Nel corso del tempo, però, l'istituto in discorso ha cambiato in gran parte la sua fisionomia, atteggiandosi oggi a misura che sta a metà strada tra l'originaria matrice indulgenziale e la più moderna dimensione trattamentale[230]. Si è assistito, infatti, per un verso, a una progressiva dilatazione dell'operatività della misura con particolare riguardo ai suoi presupposti di applicazione, ai suoi limiti di concedibilità e ai suoi effetti[231] (*infra*, 5.1.2, 5.1.4), e,

---

modello di *probation*. In questo senso v. F. Palazzo, *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari: che cosa conservare*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, pp. 158-164; R. Bartoli, *Ipotesi per una riforma della sospensione condizionale della pena*, cit., pp. 184-195; F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 81 ss., p. 140 ss.

[228] A.L. Vergine, voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Dig. disc. pen.*, XIII, Torino, 1997, p. 449.

[229] F. Giunta, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 97.

[230] Cfr. ancora F. Giunta, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., pp. 103-104, il quale evidenzia la «duplice e contraddittoria» logica di sviluppo della sospensione condizionale: da un lato, «quale unica alternativa al carcere, la sospensione condizionale ha subìto un processo di continuo ampliamento del suo ambito operativo, troppo ristretti risultando i limiti originari di operatività rispetto alla crescente sensibilità nei confronti degli effetti desocializzanti del carcere»; dall'altro lato, l'introduzione di nuove alternative alla pena, quali le misure previste dall'ordinamento penitenziario e le pene sostitutive, ha finito per alterare sensibilmente il modo di operare e l'orientamento finalistico dell'istituto sospensivo.

[231] Si pensi, anzitutto, alla l. 24 aprile 1962, n. 191, che, nel riscrivere l'art. 164 c.p., ha

per altro verso, a un significativo irrobustimento dei contenuti obbligatori e facoltativi cui sottoporre il reo durante il periodo di sospensione dell'esecuzione della pena (*infra*, 5.1.3).

5.1.2. *L'ambito di applicazione della sospensione condizionale*

Nella sua attuale formulazione, la sospensione condizionale della pena può trovare applicazione nel caso in cui venga pronunciata una sentenza di condanna alla reclusione o all'arresto di due anni, che diventano due anni e sei mesi per gli adulti infraventunenni e per gli ultrasettantenni, e tre anni per i minori degli anni diciotto[232]. Il riferimento legislativo è, ovviamente, alla pena inflitta in concreto dal giudice, la quale debba essere ancora in tutto o in parte espiata[233]: com'è evidente quindi, ai fini dell'applicazione della sospensione condizionale gioca un ruolo cruciale il momento commisurativo della pena, dipendendo dalla quantificazione giudiziale della sanzione la concedibilità o meno dell'istituto (anche *infra*, 9).

---

attenuato le condizioni ostative alla concessione della sospensione condizionale. Per un commento alla legge del 1962 v. A. Buzzelli, *Sulle innovazioni in tema di sospensione condizionale della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1962, p. 965 ss. Va poi ricordato il d.l. 11 aprile 1974, n. 99, conv. con modif. dalla l. 7 giugno 1974, n. 220, con il quale vengono raddoppiati i limiti di pena entro i quali è possibile la sua applicazione, viene prevista la possibilità di concedere la sospensione una seconda volta e vengono ridotte le ipotesi di revoca. Per un commento alla legge del 1974 v. L. Grilli, *La sospensione condizionale dell'esecuzione della pena*, in *Giust. pen.*, 1976, II, c. 598 ss. Infine, rientra in questa tendenza la l. 7 febbraio 1990, n. 19, la quale ha esteso gli effetti della sospensione condizionale alle pene accessorie.

[232] Come precisato dalla giurisprudenza, ai fini della concessione della sospensione condizionale, il compimento dei settant'anni di età deve essere antecedente alla commissione del reato, non rilevando, per contro, che il condannato risulti ultrasettantenne al momento dello svolgimento del processo o della condanna: cfr., tra le altre, Cass., sez. I, 19 ottobre 2017 (dep. 9 gennaio 2019), n. 746, Moroni; Cass., sez. VI, 13 febbraio (dep. 28 marzo) 2013, n. 14755, Locci; Cass., sez. V, 30 gennaio (dep. 13 marzo) 2009, n. 11230, Sforza. Inoltre, sempre secondo una consolidata giurisprudenza, in caso di reato continuato, tutti i reati realizzati nell'ambito del medesimo disegno criminoso devono essere commessi dopo il compimento dei settant'anni, non potendo trovare applicazione, in caso contrario, il disposto del co. 3 dell'art. 163 c.p.: così, da ultimo, Cass., sez. III, 12 aprile (dep. 1° luglio) 2019, n. 28374, B.

[233] Così Cass., V, 22 ottobre 2014 (dep. 21 gennaio 2015), n. 2787, A.; Cass., sez. V, 21 aprile (dep. 9 giugno) 2011, n. 23240, Marinero; Cass., sez. IV, 26 febbraio (dep. 9 aprile) 1993, n. 3619, Giordano. In senso contrario Cass., sez. VI, 13 maggio (dep. 29 luglio) 2009, n. 31259, Dander, che ha invece ritenuto concedibile la sospensione condizionale all'imputato che abbia trascorso in stato di custodia cautelare un periodo quantomeno pari alla durata della pena detentiva inflitta, rimanendo comunque l'interesse a ottenere il beneficio, per quanto attiene sia alla sua incidenza sulla pena pecuniaria, sia alla successiva estinzione del reato.

Un aspetto particolarmente critico dell'attuale disciplina della sospensione condizionale riguarda la sua applicabilità alle condanne alla sola pena pecuniaria. Nonostante, infatti, le aspre e ripetute critiche rivolte dalla dottrina alla sospendibilità della pena pecuniaria [234], la quale è stata bollata da un'autorevole voce come un vero e proprio «tarlo corrosivo» [235] dell'istituto, tale possibilità non è mai stata messa in discussione dal legislatore. Anzi, a seguito della riforma operata con l. 15 luglio 2009, n. 94, il nuovo tasso di conversione di cui all'art. 135 c.p. consente al giudice di sospendere pene pecuniarie anche molto elevate [236]: il che, tuttavia, appare in stridente contrasto con la *ratio* della misura, la quale, come già detto, dovrebbe soprattutto impedire il contatto con il carcere ai delinquenti primari che si sono resi autori di reati non gravi, non già operare come indiscriminata clemenza giudiziale [237].

Oltre a non essere in linea con la finalità dell'istituto, la sospendibilità

---

[234] Così E. Dolcini, *Ancora una riforma della sospensione condizionale della pena?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, pp. 1014-1015; T. Padovani, *Aspetti problematici della sospensione della pena pecuniaria*, in *Cass. pen.*, 1980, p. 423; Id., *Sospensione e sostituzione nella prospettiva d'un nuovo sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, pp. 988-989; A.L. Vergine, *La sospensione condizionale delle pene pecuniarie: contrasti giurisprudenziali e proposte di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, pp. 1199-1200, i quali fanno leva principalmente su due argomenti: da un lato, si fa richiamo a un'esigenza di effettività della pena pecuniaria, la quale dovrebbe presupporre un grado assai elevato di indefettibilità; dall'altro lato, si ricorda come la sospensione condizionale sia funzionale a evitare all'autore primario di un reato non grave, non già la sanzione penale in quanto tale, quanto piuttosto gli effetti criminogeni del carcere. Favorevoli, invece, alla sospendibilità della pena pecuniaria, D. Pulitanò, *La sospensione condizionale della pena: problemi e prospettive*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 124; F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 89; F. Palazzo, *La sospensione condizionale tra giudice di pace e riforma del codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 1558, i quali giustificano l'opzione legislativa richiamandosi al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

[235] Così G. Marinucci, *Relazione di sintesi*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 323.

[236] Mentre, infatti, fino al 2009, la pena pecuniaria massima sospendibile era di 27.740 euro, corrispondente a un tasso di conversione giornaliero di 38 euro, la l. 15 luglio 2009, n. 94, ha sensibilmente alzato tale tasso, portandolo a 250 euro. Di conseguenza, oggi può essere sospesa una pena pecuniaria che ammonta addirittura a 182.500 euro; soglia che, peraltro, si eleva ulteriormente nel caso di minorenne, infraventunenne o ultrasettantenne. Cfr., in proposito, A. Della Bella, *Disciplina delle pene pecuniarie*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G.L. Gatta (a cura di), *Sistema penale e sicurezza pubblica: le riforme del 2009: L. 15 luglio 2009, n. 94 e d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv., con modif., dalla L. 23 aprile 2009, n. 38*, Milano, 2009, p. 20 ss.

[237] Sottolinea, tra gli altri, l'utilizzo in chiave prevalentemente indulgenziale della sospensione condizionale A.M. Stile, *Disciplina e criteri di conversione delle pene sostitutive*, cit., p. 126.

della multa e dell'ammenda risulta distonica anche sul piano sistematico: da un lato, infatti, bisogna considerare la previsione dell'art. 133-*bis* c.p. che, nel consentire la modulabilità della pena pecuniaria anche al di fuori dei limiti edittali in rapporto alle condizioni reddituali ed economiche del reo, rischia di escludere l'applicabilità della sospensione, o viceversa di consentirne l'operatività, in ragione di una valutazione di proporzionalità che nulla ha a che vedere con la *ratio* e la finalità della misura sospensiva; dall'altro lato, non va dimenticato il carattere di indefettibilità delle sanzioni amministrative, le quali non ammettono alcuna sospendibilità [238].

La novella del 2004 ha poi ampliato ulteriormente l'ambito applicativo della sospensione condizionale [239], consentendo al giudice di sospendere ugualmente la pena qualora alla reclusione o all'arresto, commisurati entro i limiti fissati dall'art. 163 c.p., sia abbinata una pena pecuniaria che comporta il superamento di detti limiti: in tal caso, a essere sospesa sarà la pena detentiva, mentre la pena pecuniaria troverà integrale esecuzione [240].

Sono poi previste altre due ipotesi di sospensione condizionale della pena: l'una, c.d. breve, introdotta nel 2004 e ritoccata dalla riforma Cartabia, relativa al caso in cui la pena inflitta sia inferiore a un anno [241] e, prima

---

[238] V. i contributi già citati alla nota 234.

[239] In questo senso G.L. Gatta, sub *Art. 163 c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., I, Milano, 2021, p. 2282, la riforma del 2004 ha determinato una «dilatazione applicativa dell'istituto della sospensione condizionale», direzionata a «soddisfare esigenze di deflazione processuale, da un lato, e di deflazione penitenziaria, dall'altro lato». Cfr. anche A. Martini, *Una nuova tappa di un viaggio forse senza meta: la legge di riforma della sospensione condizionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 1333 ss.; V. Pezzella, *Per la sospensione condizionale ora conta soltanto la pena detentiva*, in *Dir. giust.*, 2004, n. 27, p. 52 ss.

[240] In particolare, a seguito della riforma del 2004, l'operazione di ragguaglio della pena pecuniaria non può più costituire un ostacolo alla sospensione della pena detentiva, servendo piuttosto soltanto a stabilire se la pena sia sospendibile integralmente: il che avviene nel caso in cui, a seguito del ragguaglio, non siano comunque superati i limiti stabiliti dall'art. 163 c.p.; oppure se sia sospendibile solo la pena detentiva, il che avviene nel diverso caso in cui, a seguito del ragguaglio, siano superati i limiti stabiliti dall'art. 163 c.p. Il dato letterale, invece, osta alla praticabilità di un ragguaglio parziale, vale a dire alla sospendibilità della pena detentiva e di parte della pena pecuniaria fino al raggiungimento dei limiti di cui all'art. 163 c.p.: in questo senso, per tutti, G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 883.

[241] Con riferimento a tale locuzione v. G.L. Gatta, sub *Art. 163 c.p.*, cit., pp. 2284-2286, il quale giustamente osserva, per un verso, che l'espressione "pena inflitta" si riferisce indifferentemente alla sola pena detentiva, alla sola pecuniaria e alla pena detentiva congiunta alla pena pecuniaria e, per altro verso, che, con riferimento all'ipotesi di pena congiunta, deve considerarsi valida la stessa regola, prevista nei commi precedenti, dell'irrilevanza della pena pecuniaria al fine della sospendibilità della pena detentiva.

della pronuncia della sentenza di primo grado, l'imputato abbia riparato interamente il danno o si sia adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato oppure, entro il medesimo termine, abbia partecipato a un programma di giustizia riparativa conclusosi con esito positivo [242]; l'altra, prevista dall'art. 90 d.P.R. n. 309/1990, nei confronti di chi debba scontare una pena detentiva non superiore a sei anni (o a quattro anni, se concernente uno dei delitti richiamati dall'art. 4-*bis* l. n. 354/1975) per fatti, commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendenza, condizionata alla partecipazione, con esito positivo, a un programma terapeutico e socio-riabilitativo presso idonea struttura.

Se a quanto appena detto circa la progressiva dilatazione delle pene sospendibili si accostano la portata generale della misura – la quale, com'è noto, può essere disposta nei confronti di qualsiasi reato, fatte salve le (poche) esclusioni espressamente previste dal legislatore, su tutte quella relativa ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace [243] (anche *infra*, 5.4) –, la sua reiterabilità [244] e la sua applicabilità anche in caso di concorso di reati [245], unitamente alla sempre più frequente inconsistenza della prognosi di non recidività nella prassi giudiziale [246], ci si rende facilmente conto di quanto sia «smisurato» [247] il campo di applicazione della sospensione condizionale e, di conseguenza, di come tale istituto si presti a un utilizzo assai

---

[242] Per una disamina dei singoli profili interpretativi e applicativi di questa particolare ipotesi di sospensione condizionale breve, cfr. ancora G.L. Gatta, sub *Art. 163 c.p.*, cit., pp. 2284-2291.

[243] Come disposto, infatti, dall'art. 60 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, le disposizioni di cui agli artt. 163 ss. c.p. non trovano applicazione in relazione alle pene irrogate dal giudice di pace. Ulteriori preclusioni di carattere oggettivo si rinvengono nell'art. 60 d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, in relazione ai reati elettorali previsti dagli artt. 56, 57 e 59 del medesimo decreto, e dall'art. 6 co. 4 l. 30 aprile 1962, n. 283, in relazione al reato di frode tossica o comunque dannosa per la salute, rientrante nell'ambito della tutela penale degli alimenti.

[244] Com'è noto, a seguito della riforma del 1974, e del di poco successivo intervento della Corte costituzionale con sentenza n. 95/1976, la sospensione condizionale della pena è concedibile due volte, purché le pene cumulate non superino i limiti di cui all'art. 163 c.p. Per un approfondimento in merito alle principali questioni interpretative e applicative v., per tutti, G.L. Gatta, sub *Art. 163 c.p.*, cit., pp. 2318-2319.

[245] Sul punto, per tutti, G.L. Gatta, sub *Art. 163 c.p.*, cit., pp. 2296-2298.

[246] Sottolineano tale deplorevole prassi, tra gli altri, T. Padovani, *Art. 164 c.p.*, in M. Romano, G. Grasso, T. Padovani, *Commentario sistematico del codice penale*, II ed., III, Milano, 2011, p. 189; A.L. Vergine, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 462; F. Giunta, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 111.

[247] V. Zagrebelsky, *Pena pecuniaria e sospensione condizionale della pena*, in *Giur. pen.*, 1980, II, c. 242.

disinvolto, fino a scadere nei deprecabili automatismi applicativi che la dottrina, da ormai diversi anni, continua invano a censurare [248].

5.1.3. *I contenuti della sospensione condizionale*

Se, come si è detto, per un verso si è assistito a una tendenza espansiva della sospensione condizionale della pena, la quale riesce ora a intercettare anche reati puniti in concreto con pene nient'affatto trascurabili e autori non primari, per altro verso la misura in discorso ha subìto, soprattutto negli ultimi anni, un vigoroso *restyling* sotto il profilo contenutistico [249]. Nella formulazione attualmente vigente, l'art. 165 c.p. contempla infatti una nutrita serie di oneri – alcuni di essi a carattere obbligatorio, altri, invece, imponibili sulla base di una valutazione discrezionale del giudice – che, di fatto, trasfigurano la sospensione condizionale della pena in una misura (simil)probatoria a carattere trattamentale; oneri, insomma, che, accentuando la dimensione afflittivo-punitiva, «finiscono per assumere il significato sostanziale di sanzioni sostitutive della originaria pena detentiva» [250].

---

[248] In questo senso, ad es., L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale". In particolare, discrezionalità e prognosi giudiziaria nell'art. 58 L. 689/1981*, in *Arch. pen.*, 1984, p. 244, laddove l'A. osserva che, con riferimento alla piccola e media criminalità, «la risposta penale odierna è *di fatto* la condanna condizionale, utilizzata con un automatismo che ha progressivamente consolidato – sul piano definitorio – espressioni tanto diffuse quanto sconosciute alla tradizione legislativa ed alla realtà normativa, alla dommatica penale ed alla politica criminale: clemenzialismo, fuga dalla sanzione, graziosa indulgenza: termini di ormai largo consumo nel dibattito in lingua italiana sul trattamento penale della delinquenza minore». Criticano l'ormai generalizzato automatismo applicativo della sospensione condizionale anche E. Dolcini, *In tema di non menzione della condanna, sospensione condizionale della pena e attenuanti generiche*, cit., p. 334; A.M. Stile, *La riforma della sospensione condizionale della pena nella prospettiva di un nuovo sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 997; A. Della Bella, *Un viaggio tra le misure sospensive: i nodi da sciogliere in attesa della promessa riforma del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 379.

[249] Com'è noto, il progressivo irrobustimento dei contenuti della sospensione condizionale ha avuto inizio con la l. 24 novembre 1981, n. 689, che, nel riscrivere l'intero art. 165 c.p., ha operato le prime integrazioni alla disciplina originaria: cfr., sul punto, L. Concas, *La sospensione condizionale della pena dopo la legge 24 novembre 1981 n. 689*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 89 ss. Hanno poi di mano in mano integrato il nuovo art. 165 c.p. la l. 11 giugno 2004, n. 145, che ha inserito l'onere del lavoro di pubblica utilità; la l. 27 maggio 2015, n. 69, che ha introdotto un nuovo comma recante un obbligo di restituzione in relazione alla condanna di alcuni gravi reati contro la pubblica amministrazione; nonché le l. 26 aprile 2019, n. 36, e 19 luglio 2019, n. 69, che hanno previsto, rispettivamente, un obbligo di restituzione per i condannati per il reato di furto in abitazione e un obbligo di partecipazione a percorsi di recupero per soggetti violenti.

[250] Così F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 14.

In particolare, ai sensi dell'art. 165 c.p. tra gli obblighi imponibili facoltativamente dal giudice figurano: a) l'obbligo delle restituzioni; b) il pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso; c) la pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno; d) l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, salvo che la legge disponga altrimenti; nonché e) la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna, sempre che il condannato non si opponga.
Conseguono, invece, di diritto alla concessione della sospensione condizionale: a) uno tra gli obblighi appena sopra indicati, nel caso di seconda concessione della misura e sempre che non si tratti di un caso di sospensione condizionale c.d. breve; b) il pagamento della somma determinata a titolo di riparazione ai sensi dell'art. 322-*quater* c.p., in caso di condanna per uno dei reati previsti dagli artt. 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis* c.p., fermo restando il diritto all'ulteriore risarcimento del danno; c) la partecipazione, con cadenza almeno bisettimanale, e il superamento di specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per il delitto di cui all'art. 575 c.p. realizzato in forma tentata, per i delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 612-*bis*, nonché agli artt. 582 e 583-*quinquies* nelle ipotesi aggravate specificamente richiamate dall'art. 165 c.p.; d) il pagamento integrale dell'importo dovuto per il risarcimento del danno alla persona offesa, in caso di condanna per il reato di cui all'art. 624-*bis* c.p.; e) il divieto di accesso a luoghi o aree specificamente individuati, in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze.

Tali oneri, la cui progressiva introduzione è stata reputata da una parte della dottrina necessaria alla sopravvivenza stessa della misura [251], se per un verso rappresentano un accettabile punto d'incontro tra istanze retributive

[251] Cfr. D. Pulitanò, *La sospensione condizionale della pena*, cit., p. 147, il quale – muovendo dall'idea che quello occupato dalla sospensione condizionale è uno spazio "a rischio", che deve essere opportunamente governato se non si vuole «ritornare a schemi di retribuzionismo autoritario, magari mascherati da parole d'ordine generalpreventive, e sia consapevole della tensione interna fra i diversi significati del *law enforcement* mediante strumenti penali» – sottolinea «la centralità da attribuire all'adempimento degli obblighi di riparazione dell'offesa, o quanto meno ad un serio impegno in tal senso» e «l'importanza dell'adempimento di altri obblighi qualificati, tali da integrare una risposta seria al delitto per cui vi sia stata condanna». E ciò in quanto la «spada della potestà punitiva può opportunamente fermarsi, se (e solo se) sulla bilancia della giustizia siano stati in altro modo ristabiliti i giusti pesi».

e generalpreventive e, in una certa misura, hanno il pregio di corrispondere «sia ad una ideologia di riconciliazione comunitaria, sia alla utilitaristica finalità di assicurare il ripristino dello *status quo ante*» [252], per altro verso pagano il prezzo della mancanza di una visione riformistica d'insieme, che sappia far dialogare la sospensione condizionale con le altre alternative alla pena detentiva e, in particolare, con le altre misure a carattere sospensivo-probatorio: è evidente, infatti, come l'odierna misura sospensiva di cui agli artt. 163 ss. c.p., collocandosi nella medesima area di applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale e della sospensione del procedimento con messa alla prova e riecheggiando in buona parte gli schemi contenutistici di tali misure (*infra*, 5.2.3, 5.6), abbia perso «la purezza della sua propria e intrinseca logica per trarre oggi vitalità dal miscuglio spesso incoerente di anime diverse, contrapposte e sfuggenti» [253], tutte però convergenti sul fine di porre rimedio al male di fondo del sovraffollamento carcerario.

5.1.4. *Sospensione condizionale e patteggiamento*

Un'ulteriore evidente conferma dello smarrimento funzionale e della torsione applicativa della sospensione condizionale è poi rappresentata dalla regola prevista dall'art. 444 co. 3 c.p.p., secondo cui l'istanza di applicazione della pena su richiesta delle parti può essere subordinata alla concessione della misura sospensiva [254]: per un verso, infatti, lo sconto di pena di un terzo dipendente dalla scelta del rito speciale determina un significativo ampliamento della sospensione condizionale, che finisce così per trovare applicazione anche in casi in cui la pena altrimenti commisurata dal giudice in relazione alla gravità del fatto e alla personalità del colpevole eccederebbe i limiti stabiliti dall'art. 163 c.p. [255]; per altro verso, la logica negoziale sottesa al patteggiamento svilisce

[252] In questi termini F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 23.

[253] *Ibidem*.

[254] Cfr. F. Peroni, *La sentenza di patteggiamento*, Padova, 1999, p. 57 ss.; P. Di Geronimo, E. Gai, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, in A. Bassi, C. Parodi (a cura di), *I procedimenti speciali penali*, Milano, 2019, pp. 326-327; A. Macchia, *Il patteggiamento*, Milano, 1992, p. 42 ss.

[255] Sul punto, v. A.L. Vergine, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 460, laddove osserva che nel «caso di patteggiamento, la quantificazione della pena per il reato commesso viene influenzata dalla scelta del rito in una misura che può arrivare ad una diminuzione della stessa fino a un terzo. Si badi: la riduzione della pena deve essere calcolata dopo aver individuato la pena in concreto applicabile; ciò che in altri termini significa che la pena che darebbe la misura corretta della esigenza di punizione del reo – e che, pertanto, altrettanto correttamente dovrebbe essere utilizzata per verificare l'applicabilità della sospensione della pena – è quella sulla quale, poi, viene operata la sottrazione del "premio incentivo". Il che significa, tutte le volte che

in maniera significativa i poteri discrezionali del giudice[256], sia sotto il profilo della prognosi di non recidività[257], sia sotto il diverso profilo degli oneri facoltativi che potrebbero essere imposti con la concessione della sospensione[258]. Ancora una volta, dunque, l'aspirazione specialpreventiva della sospensione condizionale risulta sacrificata, questa volta sull'altare dell'efficienza processuale, divenendo "merce di scambio" per una giustizia più celere[259]; il che, com'è facilmente intuibile, ha contribuito ad accentuare la già ricordata deprecabile tendenza a un'applicazione pressoché automatica dell'istituto sospensivo.

---

viene chiesto il patteggiamento subordinato alla concessione della sospensione condizionale della pena, la collaborazione dell'imputato con l'accusa viene premiata due volte: la prima volta con la concezione del premio incentivo connesso alla scelta del rito, la seconda con la possibilità di vedersi applicata la sospensione condizionale della pena per reati di gravità tale che, *ex lege*, non consentirebbero l'applicazione del beneficio».

[256] Cfr., per tutti, D. VIGONI, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Milano, 2000, p. 299 ss., la quale evidenzia, tuttavia, come la sentenza n. 313/1990 della Corte costituzionale abbia contribuito a rafforzare i poteri del giudice, liberandolo da quella dimensione "notarile" in cui l'impostazione originaria del nuovo codice di procedura penale lo aveva relegato. Similmente M. MINISCALCO, *Il patteggiamento*, Torino, 2006, p. 136 ss.; S. MARCOLINI, *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata. L'accertamento della responsabilità nell'applicazione della pena su richiesta delle parti tra ricerca di efficienza ed esigenze di garanzia*, Milano, 2005, p. 113 ss.; M. CAPUTO, *Il diritto penale e il problema del patteggiamento*, Napoli, 2009, p. 535 ss.

[257] Evidenzia le difficoltà connesse all'effettuazione di una seria prognosi di non recidività nell'ambito del rito speciale del patteggiamento A.L. VERGINE, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 459 ss.

[258] Mentre, infatti, gli oneri previsti in via obbligatoria dall'art. 165 c.p. sono destinati a trovare applicazione indipendentemente dall'accordo delle parti, gli oneri applicabili sulla base di una valutazione discrezionale del giudice risultano "neutralizzati" dal patteggiamento, posto che difficilmente le parti includeranno tali obblighi nella richiesta di pena. In tal senso, ancora, A.L. VERGINE, voce *Sospensione condizionale della pena*, cit., p. 461.

[259] Cfr., per tutti, C.E. PALIERO, *La riforma del sistema sanzionatorio: percorsi di metodologia comparata*, in *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, p. 219, il quale sottolinea «l'instabilità della pena lungo il suo intero ciclo vitale: sia nella fase dell'inflizione, per le pressioni dei modelli rituali rispondenti ad esigenze di "bassa" economia processuale, che nulla hanno a che vedere né con la teoria della commisurazione, né con il *rationale* del sistema sanzionatorio, né con la filosofia o le logiche del sistema penale *tout-court*; sia, soprattutto, nella fase dell'esecuzione per la pluralità di alternative non ben coordinate tra loro ma tutte accomunate da una prognosi insoddisfacente di effettività»; nonché G. FIANDACA, *Pena «patteggiata» e principio rieducativo: un arduo compromesso tra logica di parte e controllo giudiziale*, in *Foro it.*, 1990, I, c. 2387 ss.

5.1.5. *Sintesi: riforme solo parziali ed eccessi applicativi*

Insomma, la sospensione condizionale della pena, ormai sempre più atto di generalizzata clemenza giudiziale [260], oltre a registrare un «uso distorto o quantomeno distratto» che ha trasformato «l'istituto destinato a garantire il miglior tentativo di reinserimento del reo, in uno strumento antinomico ad un'organica e generale politica preventiva» [261], si trova al centro di una «colossale contraddizione» [262], che è al contempo teorica e applicativa: per un verso, infatti, ci si confronta con una misura che, di fatto, è oggi imprescindibile nell'ottica di contenimento di una popolazione carceraria in continua crescita; ma, per altro verso, a questa stessa misura viene contestato, non a torto, di contribuire in maniera significativa alla complessiva ineffettività del sistema sanzionatorio [263].

Ancor più in radice, la sospensione condizionale, così come attualmente concepita, si atteggia come «una sorta di muraglia cinese fra due mondi diversi: a seconda che il fatto di reato sia contenibile o meno entro l'accogliente guscio della sospensione condizionale» si delineano «due reazioni all'illecito criminale *rigidamente alternative*, che prendono corpo ancor prima dell'avvio del processo, in una dimensione extra e pre-processuale, dove la leva su cui agiscono tanto il difensore, quanto il pubblico ministero, consiste nella collocazione, strategicamente pre-calcolata, della possibile pena finale *infra* o *supra* i due anni di reclusione» [264].

---

[260] Così F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 4, i quali osservano che «l'originario intento di sostituire all'arbitrio della clemenza sovrana una disciplina giuridica della rinuncia alla pena produrrà alla fine il sorprendente risultato di sostituire a quella del principe un'altra clemenza: quella del giudice, che è meno arbitraria solo nella misura in cui è più generalizzata». Nello stesso senso F. Palazzo, *Art. 4 – Commento articolo per articolo alla L. 7/2/1990 N. 19*, in *Leg. pen.*, 1990, p. 65, il quale contesta l'«irresistibile tendenza della prassi» a considerare la sospensione condizionale della pena come puro e semplice "beneficio".

[261] A. Martini, *La pena sospesa*, cit., pp. 7-8, il quale aggiunge subito dopo: «Un tale impatto sul piano della prevenzione generale dovrebbe e potrebbe essere senz'altro evitato riconducendo la sospensione condizionale della pena nel proprio naturale alveo di eccezione alla regola dell'esecuzione della pena detentiva, nei soli pochi casi in cui la stessa appare necessaria. Di un istituto destinato ad agire sul piano esclusivo della prevenzione speciale, attraverso un riutilizzo della minaccia in alternativa alla attuazione del male della pena, attraverso un complesso di connotazioni positive del periodo in cui il condannato vive *sub condicione*, è rimasta soltanto la rinuncia a punire, quale che sia la pena comminata, quale che siano le opzioni dettate in sede normativa».

[262] Ancora F. Palazzo, R. Bartoli, *Certezza o flessibilità della pena?*, cit., p. 4.

[263] *Ivi*, p. 5.

[264] C.E. Paliero, *La riforma del sistema sanzionatorio tra utopia e realtà*, cit., p. 276.

5.2. *Le misure alternative alla detenzione*

5.2.1. *L'impianto originario della l. 26 luglio 1975, n. 354*

La seconda "via di fuga" dalla pena detentiva è costituita, ovviamente, dalle misure alternative alla detenzione disciplinate dall'ordinamento penitenziario, le quali, come si è visto (*supra*, 4.2), rappresentano oggi, insieme alla sospensione condizionale della pena e alla sospensione del procedimento con messa alla prova, la principale valvola di sfogo di un assetto sanzionatorio, qual è quello italiano, ancora saldamente ancorato a un'impostazione carcerocentrica.

Com'è noto, però, l'impiego delle misure di cui alla l. 26 luglio 1975, n. 354, quali alternative "secche" al carcere è più il risultato dei numerosissimi interventi di riforma che hanno interessato l'ordinamento penitenziario, che il reale intendimento del legislatore del 1975, il quale, con tali istituti, si riproponeva non già una (parziale) riscrittura del sistema sanzionatorio, quanto piuttosto un ammodernamento del sistema detentivo [265], all'insegna della flessibilizzazione dell'esecuzione della pena [266]. In effetti, come si legge nella relazione della IV Commissione permanente della Camera dei deputati al disegno di legge approvato dal Senato nella seduta del 18 dicembre 1973, l'obiettivo primario della riforma era quello di adeguare l'ordinamento italiano ai principi internazionali e costituzionali in materia di detenzione e di attuare quel finalismo rieducativo della pena invocato con forza dall'art. 27 co. 3 Cost. [267]. All'interno di questo orizzonte valoriale, «l'elemento più

---

[265] E.V. Petralla, D. Lobascio, S. Ficco Regina, *L'evoluzione del sistema dell'esecuzione penale esterna: nuovi approcci di gestione – nuove prospettive di studio*, in *Rass. it. crim.*, 2011, p. 32, i quali evidenziano che, «come si evince dal lungo *iter* parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge n. 354/1975, il legislatore non aveva come obiettivo una modifica del sistema sanzionatorio, ma piuttosto la riforma del regime detentivo ed il suo adeguamento al principio della finalità rieducativa della pena introdotto dalla Costituzione, con tutti i limiti che ciò ha comportato». Per uno sguardo critico all'*iter* di approvazione della legge del 1975, v. S. Bellomia, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, pp. 919-921.

[266] In questo senso, per tutti, V. Grevi, *Esigenze di sicurezza e prospettive premiali nel quadro della legge penitenziaria*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 10, il quale sottolinea che le misure alternative alla detenzione hanno costituito un primo «passo in avanti verso una concezione dell'esecuzione penale sganciata dagli schemi tradizionali della pena detentiva, ed aperta, invece, alla possibilità di vicende modificative della stessa correlate al grado di rispondenza del condannato al trattamento».

[267] In particolare, nella suddetta *Relazione della IV Commissione permanente della Camera dei deputati al disegno di legge approvato dal Senato nella seduta del 18 dicembre 1973*, p. 2, si legge che il «progetto di legge in discussione attua l'adeguamento ai principi delle "regole minime" per

innovativo e qualificante del disegno di legge, quello che costituisce una vera svolta e una scelta aperta nella gestione penitenziaria»[268], era evidentemente rappresentato dal sistema delle misure alternative alla detenzione[269], la cui introduzione, fermamente difesa dagli aspri attacchi di alcune parti politiche e dallo scetticismo di una parte dell'opinione pubblica[270], avrebbe dovuto essere accompagnata, nell'intenzione dei promotori della riforma, dalla

il trattamento dei detenuti dell'ONU nonché ai principi della Costituzione repubblicana, ripudiando l'impostazione meramente punitiva, segregazionista ed autoritaria dell'ancora sostanzialmente vigente normativa fascista: il "regolamento Rocco" del 1931»; e che discende «da questa impostazione tutta la normativa di trattamento contenuta nell'articolato del titolo primo, improntata all'insegna dell'equazione "trattamento = rieducazione", che prevede l'umanità del trattamento, il rispetto della soggettività del detenuto, l'individualizzazione del trattamento penitenziario, la partecipazione della società esterna all'azione rieducativa, il diritto all'istruzione, il diritto-dovere al lavoro remunerato e socialmente assicurato, la libertà di professione della propria fede religiosa, l'attività culturale e ricreativa, i rapporti con la famiglia e il mondo esterno, l'avvio di un principio di corresponsabilizzazione dei detenuti per alcuni servizi».

[268] Così ancora la *Relazione*, cit., p. 2.

[269] Di nuovo dalla *Relazione*, cit., p. 3, dove si afferma che «balza evidente come si sia tollerata troppo a lungo una concentrazione carceraria nella quale migliaia di imputati (che vengono poi assolti nella misura del sessanta per cento) e migliaia di condannati per lievi reati, tutti o quasi di modestissime condizioni socio-economiche, sono forzatamente obbligati a convivere con poche migliaia di delinquenti autentici, irrecuperabili e pericolosi; con un rischio di contagio che è di solare evidenza, non solo fra i detenuti, ma per l'intera società, per cui la stessa logica della segregazione del delinquente viene ad essere negata nei fatti. Quando, come col disegno di legge al nostro esame, si introducono gli istituti alternativi alla detenzione, differenziando così il trattamento penitenziario per tutti i casi soggettivamente ed oggettivamente meritevoli, da un lato si libera dal contagio la delinquenza minore, dall'altro si tiene vivo il contatto tra mondo carcerario e società esterna, essendo ormai evidente che la riforma carceraria passa anche attraverso la riforma della mentalità della società esterna rispetto ai detenuti. Il progetto di legge, pertanto, lungi dal rappresentare un atto di lassismo, costituisce invece una scelta "utile" nel senso filosofico del termine in quanto finalizzato concretamente al recupero della delinquenza minima e redimibile, senza arrendevolezze per la grave e pericolosa delinquenza alla quale la durezza e la severità del carcere può essere applicata in condizione di sicurezza per la società e per gli stessi funzionari ed agenti di custodia esposti oggi ad un compito gravoso e non raramente pericoloso. Solo una mentalità autoritaria e retrograda, obiettivamente interessata al peggio, può respingere l'impostazione cui s'ispira la legge di riforma».

[270] Cfr. la *Relazione*, cit., pp. 2-3, dove, a proposito delle misure alternative alla detenzione, i sostenitori della riforma evidenziano che è «soprattutto nei confronti di questi istituti che da una parte della politica ben definita e da una certa parte dell'opinione pubblica si è alzato il polverone allarmistico di preteso lassismo. Non c'è peggior sordo di chi non vuol sentire né peggior cieco di chi non vuol vedere, specie quando chi è cieco e sordo per comodo proprio tende, consapevolmente o per pigrizia mentale, a fingere di piangere sui mali che in effetti vuole provocare. Basterebbe chiederci a chi giova il "carcere-polveriera", per stabilire in che cosa effettivamente consista il lassismo nelle riforme in genere in quella carceraria in specie».

progressiva inclusione nel sistema sanzionatorio di pene principali non detentive.

> Si vedano, a tal proposito, le parole pronunciate dall'on. Felisatti nella Commissione giustizia della Camera dei deputati il 17 aprile 1974, laddove il parlamentare riconosce che sarebbe stata «preferibile una contestuale revisione di tutta la materia penale, che si snodasse attraverso la riforma del codice penale, del codice di procedura penale e, infine, dell'ordinamento penitenziario, essendo evidente che il momento penitenziario, lungi dall'avere un'autonomia concettuale, presuppone invece, da un punto di vista sistematico, dogmatico, scientifico e finalistico, un collegamento con il suo antecedente necessario, cioè con l'ordinamento penale». Poco dopo, poi, il relatore approfondisce ulteriormente tale concetto osservando che, posto che le misure alternative «si collegano al giudizio negativo circa l'efficacia rieducativa e risocializzante della pena carceraria» e che «a questi strumenti, allo stato, solo a titolo di recupero ed incidentalmente si può fare ricorso in sede di ordinamento penitenziario», dovrebbero più propriamente trovare sede nel codice penale «gli istituti propri e specifici della strategia differenziata, affinché la pena sia proporzionata e, soprattutto, affinché la pena sia rieducazione». Si tratterebbe, cioè, «di prevedere, in alternativa alle tradizionali sanzioni detentive, "buone" per tutti i reati e differenziate solo per la misura, una serie di misure non detentive, quindi qualitativamente differenziate, come il controllo sulla condotta del soggetto e le interdizioni e limitazioni della sua sfera di capacità, in modo da riservare ai delitti di una certa e maggiore gravità la classica sanzione carceraria che, in tali casi, va amministrata con giusta severità. Questa strategia differenziata porterà certamente ad evitare i contagi, a sperimentare in concreto la previsione della pena-rieducazione, a ridurre la popolazione carceraria e i relativi costi sociali ed economici, a rendere il carcere efficiente, severo e paritario per detenuti e condannati meritevoli di detenzione».

Non per caso, peraltro, la riforma del 1975 si colloca storicamente negli anni dell'"ideologia del trattamento" [271], ideologia che funge da «principio ispiratore dell'intero sistema, secondo il criterio dell'individualizzazione» [272] della risposta sanzionatoria. Benché, infatti, come si è già visto (*supra*, 2.1), il concetto di trattamento [273] non costituisca affatto «un portato di

---

[271] Cfr., per tutti, G. VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni)*, in *Rass. penit. crim.*, 1982, p. 437 ss.; A. BARATTA, *Sistema penale ed emarginazione sociale*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 237 ss.

[272] Così M.G. COPPETTA, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. Dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, p. 875.

[273] Per un inquadramento del concetto di trattamento sotto il profilo giuridico e criminologico, v. L. DAGA, voce *Trattamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, p. 1304 ss.

tempi più o meno recenti, essendo collegato con la stessa storia dell'istituzione carceraria»[274], nella legge del 1975 esso viene rivitalizzato e declinato in una nuova dimensione rieducativa[275] e «caritativo-assistenziale»[276], con il dichiarato intento di ridurre il coefficiente di desocializzazione insito nel carcere[277].

La riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, giustamente accolta dalla dottrina come un atto necessario per scrollarsi definitivamente di dosso la disciplina autoritaria di epoca fascista[278], ha tuttavia prestato anche subito il fianco a critiche di diverso tipo[279]. Se per un verso, infatti, l'articolato normativo ha denunciato sin dall'inizio il suo carattere compromissorio, reso particolarmente evidente dallo sforzo di conciliare la rieducazione con tutte le altre finalità generalmente attribuite alla pena (dalla retribuzione alla prevenzione generale)[280], per altro verso è stato mostrato scetticismo rispetto al

---

[274] S. Bellomia, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 921.

[275] Per tutti, v. M.G. Coppetta, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., pp. 873-874; M. Castaldo, *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, cit., pp. 105-106. Come peraltro osservato da G. Flora, voce *Misure alternative alla pena detentiva*, in *Noviss. Dig.*, App., Torino, 1984, p. 97, «la legge n. 354 del 1975 è forse l'ultimo atto legislativo di "fede" nel "mito della rieducazione", sia pure con alcune "correzioni"».

[276] S. Bellomia, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 932.

[277] E. Dolcini, *La «rieducazione del condannato» tra mito e realtà*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1984, p. 67.

[278] E. Dolcini, *La «rieducazione del condannato» tra mito e realtà*, cit., p. 55 ss.; Id., *La "questione penitenziaria", nella prospettiva del penalista: un provvisorio bilancio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1656 ss.

[279] Particolarmente severo rispetto alle scelte compiute dalla legge del 1975 appare E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., p. 9, il quale osserva duramente che lo «sforzo di civilizzazione e di umanizzazione, perseguito attraverso una delle più lunghe gestazioni che mai legge di riforma abbia avuto (oltre ventotto anni) si è rivelato incapace di invertire la rotta nel processo di degradazione che da tempo caratterizza il rapporto tra società e devianza. Le ambizioni di bonifica del carcere sono rimaste in gran parte velleitarie; la pressione penale è stata indiscriminatamente alleggerita, ma non si è modificata la qualità della pena; l'uso classista del carcere e la composizione sociale della sua popolazione non sono stati intaccati; l'ingovernabilità dell'istituzione è stata in qualche misura arginata, ma solo facendo ricorso a strutture e metodi di estremo rigore, antitetici alle aspirazioni della legge; i tassi di criminalità si sono elevati».

[280] Ancora E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., p. 143, dove l'A. riflette che «[n]eppure la riforma si è sottratta (…) alla convergenza nella pena di tutte le funzioni che storicamente le sono state assegnate (…); e di riflesso neppure la riforma si è resa immune dall'esigenza di dosarle tutte senza sopprimerne alcuna, dal momento che, anche oggi, nessuna è, o è ritenuta, del tutto rinunciabile. Prevenzione generale e prevenzione speciale, emenda e retribuzione sono ancora tutte in qualche modo presenti nel complesso del sistema penal-penitenziario, del quale l'ord. penit. non costituisce che un frammento, vincolato alla strategia criminale

modo di intendere l'ideale risocializzativo: per alcuni tratteggiato in modo vago e impreciso [281], per altri, invece, troppo settoriale e calibrato soltanto sulla marginalità sociale [282]. Inoltre, i principi e la disciplina del trattamento penitenziario, già di per sé ritenuti non del tutto soddisfacenti, «si sono scontrati con una realtà carceraria inidonea a rendere effettive le finalità di recupero sociale del condannato all'interno delle istituzioni penitenziarie», e ciò per ragioni attinenti «sia alla mancata riforma del sistema delle sanzioni, sia alle carenze dell'organizzazione penitenziaria» [283]. Il timore,

---

complessiva ad onta di qualsiasi scelta ideologica esso abbia inteso manifestare. Se novità vi è in certe affermazioni della riforma (ed è innegabile che vi sia), essa risiede nella diversa composizione della miscela delle varie funzioni della pena, nella dichiarata sottolineatura di talune di esse e nel programmatico svilimento di altre, in corrispondenza con un'evoluzione del costume e della cultura penitenziaria e con un diverso assetto delle forze politiche contrapposte».

[281] Così, ad es., M.G. COPPETTA, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 881, il quale sostiene che «il legislatore ha delineato un concetto di trattamento rieducativo talmente duttile da adattarsi al continuo mutare della normativa penitenziaria; capace, cioè, di recepire, "senza troppi traumi", valenze profondamente diverse. La finalità rieducativa, intesa originariamente nel senso di risocializzazione e riadattamento sociale, da conseguirsi attraverso il trattamento individualizzato, secondo una progressione premiale, assume un significato meno ambizioso a seguito degli insuccessi registrati sul piano fattuale dal trattamento rieducativo intramurario, il quale, nella sua dimensione di pratica estesa a tutti i legittimati, non ha avuto mai attuazione. L'endemico sovraffollamento delle carceri, la carenza di strutture materiali, tecniche e personali, già all'indomani della riforma, hanno indotto a circoscrivere l'osservazione-trattamento ai soggetti che si trovavano nella posizione giuridica di poter beneficiare delle misure in libertà».

[282] In questo senso, tra gli altri, F. DELLA CASA, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 797, il quale evidenzia la «concezione "monolitica" del trattamento» adottata dal legislatore del 1975, il quale aveva evidentemente in mente soltanto gli autori di reato afferenti ad aree di disagio sociale. Similmente E. FASSONE, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., p. 12, laddove l'A. argomenta che la «riforma penitenziaria, dunque, esibisce tutti i pregi e tutti i limiti di questa sollecitazione politico culturale. Il suo livello di civiltà giuridica è assai più alto di quello del regolamento del 1931; ma l'avere essa giurato (pur senza mai esplicitarlo del tutto) su di un'ipotesi di stampo positivista ne ha fatto uno strumento inefficace per tutti i fenomeni che non rientrano nell'ipotesi (basta accennare, fra quelli salienti, ai cosiddetti "colletti bianchi" ed ai detenuti politici, per i quali la riforma non ha un suo "specifico" da apportare, sebbene questo tipo di devianza rappresenti proprio la problematica emergente in questi ultimi anni). L'essersi del tutto proiettata sul reinserimento sociale come unica funzione giustificatrice della pena ha portato ad un vuoto di risposta in quei casi in cui la rieducazione si presenta impraticabile, e tuttavia rimane aperta la necessità di una replica al reato. E soprattutto l'aver agito sulla sovrastruttura-carcere senza assicurare un intervento collaterale sulla struttura (le cause sociali del delitto, o, quantomeno, i processi di criminalizzazione dai quali discende la composizione della popolazione carceraria) ha consentito all'apparato penale di conservare i suoi connotati classisti, ed ha lasciato insoddisfatta sia l'esigenza di difesa, sia l'aspirazione all'imparzialità dell'istituzione».

[283] G. NEPPI MODONA, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 52, il quale prosegue osservando che sotto «il primo aspetto, presupposto dell'attuazione della

insomma, era dunque quello di una riforma a metà, di una riforma, cioè, che non fosse in grado di mantenere le alte aspettative che aveva creato [284].

5.2.2. *Le misure alternative alla detenzione nella loro formulazione originaria*

In questo quadro d'insieme [285], e inserite nel più ampio contenitore dei c.d. benefici penitenziari [286], le misure alternative alla detenzione nella loro originaria formulazione – vale a dire affidamento in prova al servizio sociale e semilibertà – rispondevano essenzialmente all'esigenza di «attenuare, sia pure tramite interventi *a posteriori*, il rigore sanzionatorio del codice Rocco» [287] nei confronti degli autori di reati di lieve entità, riducendo quanto più possibile i contatti con la realtà carceraria e supportando tali soggetti nel loro percorso di reinserimento sociale.

---

riforma del 1975 avrebbe dovuto essere un sistema sanzionatorio ove la pena detentiva fosse riservata ai reati più gravi, ovvero ai detenuti portatori di un'alta carica di pericolosità sociale: in tale contesto, il contenimento della popolazione carceraria entro 15-20.000 unità avrebbe consentito di rendere operanti, sulla base delle risorse esistenti, le modalità di trattamento che costituivano il perno della riforma stessa». Sotto il diverso aspetto delle deficienze dell'organizzazione penitenziaria, invece, l'A. sottolinea che l'incremento della popolazione carceraria dopo il 1975 ha messo «a nudo l'assoluta incapacità delle strutture penitenziarie di attuare la riforma, sia per le carenze numeriche degli operatori, sia per la contraddizione tra la tradizionale struttura centralizzata dell'amministrazione e i collegamenti con gli enti locali, su cui si basavano gli istituti più innovativi della riforma, a partire dalle finalità di recupero sociale basate sui contatti con la società libera».

[284] Cfr., per tutti, V. Grevi, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1984, pp. 1-7, il quale, pur giudicando la legge del 1975 un «fatto positivo» e «una ventata di aria nuova» soprattutto con riferimento ai diritti del detenuto, riconosce anche le principali ragioni delle difficoltà di attuazione della legge penitenziaria, che vanno dal contesto normativo relativo alla pena fermo a uno stadio precostituzionale, alla mancata riforma del sistema sanzionatorio e del codice di procedura, dalla sopravvenuta emergenza terroristica e dall'alto tasso di evasioni, alle gravi carenze sul piano organizzativo e funzionale.

[285] Per una lettura complessiva della riforma del 1975 v., tra gli altri, G. Neppi Modona, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 41 ss.; F. Minerva, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990; A. Di Giovanni, *Il nuovo ordinamento penitenziario*, Napoli, 1982; G. Di Gennaro, M. Bonomo, R. Breda, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione: commento alla legge 26 luglio 1975, n. 354*, I ed., Milano, 1976.

[286] Per tutti, F. Ramacci, *Riduzioni di pena, liberazione anticipata e liberazione condizionale*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 115 ss.

[287] Così F. Della Casa, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. Dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 794; Id., voce *Misure alternative alla detenzione*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, Milano, 2010, p. 817.

In particolare, l'affidamento in prova al servizio sociale, reputato come il «punto nodale della riforma»[288], trovava applicazione, fatta eccezione per alcune ipotesi delittuose espressamente escluse dal legislatore, in caso di irrogazione di una pena non superiore ai due anni e sei mesi (che saliva a tre anni per gli infraventunenni e per gli ultrasettantenni), previa osservazione per almeno tre mesi in un istituto penitenziario; il che significa che il condannato doveva sperimentare, sia pure per un tempo tutto sommato breve, la realtà carceraria prima di essere ammesso al beneficio[289].

La semilibertà, invece, non diversamente da adesso, poteva essere disposta fin dall'inizio dell'esecuzione, in caso di inflizione di una pena non superiore ai sei mesi, oppure dopo l'espiazione di almeno metà della pena in carcere, in caso di condanna più lunga[290].

Insomma, le misure alternative alla detenzione – che, come opportunamente ricordato, non nascevano dal nulla, ma ricalcavano alcune tipologie sanzionatorie che, in una delle tante abortite riforme del codice penale, quella del 1973, erano state inquadrate come misure sostitutive della pena principale[291] – si atteggiavano come una forma di accompagnamento all'esterno dal carcere, in un'ottica di trattamento progressivo e di adeguamento contenutistico della pena ai progressi compiuti dal reo nel corso dell'espiazione della pena[292].

Fin da subito, tuttavia, le misure alternative alla detenzione, per come concretamente congegnate, non convinsero del tutto i commentatori, i quali non tardarono ad avanzare rilievi critici.

In particolare, le perplessità si appuntarono soprattutto sull'affidamento

---

[288] F. Bricola, *L'affidamento in prova al servizio sociale: «fiore all'occhiello» della riforma penitenziaria*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 374.

[289] Per un commento dell'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale nella sua formulazione originaria, v. E. Fassone, *L'affidamento in prova: problemi e proposte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 1472 ss., Id., *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria: un bilancio fra luci e ombre*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 24 ss.; F. Bricola, *L'affidamento in prova al servizio sociale*, cit., p. 373 ss.

[290] Per un commento dell'istituto della semilibertà nella sua formulazione originaria, v. F. Palazzo, *Semilibertà e trattamento penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 67 ss.

[291] Cfr. G. Neppi Modona, *Il sistema sanzionatorio: considerazioni in margine ad un recente schema di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 324.

[292] Per un inquadramento sistematico delle misure alternative alla detenzione all'indomani della loro introduzione v., tra gli altri, G. Casaroli, voce *Misure alternative alla detenzione*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 16 ss.; E. Fassone, voce Probation *e affidamento in prova*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 785-786.

in prova al servizio sociale, il quale venne descritto un po' provocatoriamente da Bricola come «il fiore all'occhiello» dell'ordinamento penitenziario, «ossia lo strumento propagandistico di una riforma che, anche sul terreno "alternativo" alla detenzione, vuole soltanto razionalizzare il sistema sanzionatorio ed esecutivo precedente»[293].

Anzitutto, tale istituto – che nelle intenzioni del legislatore storico intendeva indirizzarsi «non a tutti i condannati a pene detentive fino a due anni e sei mesi, ma solo ai protagonisti della "microcriminalità" frutto di *emarginazione sociale*»[294] – presentava, secondo i primi commentatori della riforma, una congenita tendenza a risolversi, come del resto già verificatosi in relazione alla sospensione condizionale, nella «pura e semplice manifestazione di un potere di indulgenza»[295] da dosare in rapporto al clima politico e sociale del momento. Per non parlare poi del fatto che l'impiego sempre più massivo e indiscriminato di tale misura apriva la strada a una sostanziale «immunità a soggetti e classi che non hanno alcuna legittimazione a richiederla»[296], con il

---

[293] F. Bricola, *L'affidamento in prova al servizio sociale*, cit., p. 374.

[294] G. Marinucci, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, cit., p. 163, il quale subito aggiunge: «e all'interno di quella cerchia, ai soli condannati nei cui confronti si possa pronosticare che – messi alla "prova" di una vita in libertà controllata, e aiutati dal servizio sociale – la supereranno con successo, anche perché incentivati dal premio finale dell'estinzione del reato; per poter d'altra parte effettuare nei singoli casi quella *prognosi di risocializzazione*, non si poteva d'altra parte non imboccare la strada battuta dal legislatore, allorché ha subordinato l'adozione del provvedimento (di concessione o di rigetto) da parte del giudice "ai risultati dell'osservazione della personalità"».

[295] F. Bricola, *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, cit., pp. 60-61, con la conseguenza, secondo l'A., che «nei periodi di "pace sociale" l'affidamento in prova verrà automaticamente concesso, variando soltanto in relazione a mere esigenze burocratiche il periodo di osservazione di cui all'art. 47 comma secondo l. penit., e formerà oggetto, come è stato da taluno, ma in diversa prospettiva, rilevato, di un diritto soggettivo del detenuto, relativamente alle zone non coperte dalla sospensione condizionale della pena. Nei periodi non caratterizzati da pace sociale (…) l'affidamento in prova potrebbe vedere restringersi suo ambito di applicabilità o, comunque, di fronte ad un irrigidimento dei giudici nella concessione della sospensione condizionale della pena, potrebbe, stante il periodo di detenzione che esso implica e le prescrizioni coessenziali al periodo di prova, essere strumentalizzato a funzioni di prevenzione generale».

[296] E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., pp. 24-26, laddove l'A. osserva che «l'affidamento in prova al servizio sociale non rappresenta una buona riforma» in quanto una «misura alternativa alla detenzione, che voglia essere efficace e coerente, deve dirigersi a destinatari idonei e qualificati; deve rinunciare a velleità afflittive e retributive, perché in ordine a tali soggetti se ne può e se ne deve prescindere; deve verificare senza accomodamenti il processo di "scolarizzazione sociale" imposta al condannato, e sulla base della risposta data dal reo escludere o meno l'esecuzione della pena; deve pretendere cultura e strutture

risultato ultimo di un sostanziale snaturamento della misura medesima.

Oltre, poi, ai vistosi difetti di coordinamento con le misure di sicurezza non detentive [297], la dottrina del tempo già denunciava, con riferimento alle prescrizioni a corredo dell'affidamento in prova al servizio sociale, la sostanziale delega in bianco conferita al giudice, alla cui personale sensibilità era dunque rimessa la scelta se accentuare la componente afflittiva e di controllo della misura o se, al contrario, puntare maggiormente su contenuti positivi volti al reinserimento sociale del reo [298]. Peraltro, tale deprecabile scelta legislativa si combinava con una prassi che stava scivolando sempre di più verso una pigra standardizzazione delle prescrizioni imposte al condannato, secondo una logica che, pur non potendosi dire del tutto coincidente, presentava comunque evidenti affinità con il già navigato mare delle misure di prevenzione e delle misure di sicurezza [299].

---

adeguate, per non farsi coinvolgere nella facile via del lassismo generalizzato». Così, ogni «deviazione da questi requisiti produce ripercussioni fatali: l'applicazione indiscriminata della misura regala immunità a soggetti e classi che non hanno alcuna legittimazione a richiederla; l'uso generalizzato abbassa il livello della difesa, e chiede recuperi più o meno occulti in termini di afflittività» e quest'ultima, «di riflesso, espelle o riduce le valenze rieducative, accontentandosi di approdare ad una pena detentiva un po' più corta; e l'esiguità delle strutture sbiadisce l'opera rieducativa, azzera quel tanto di afflittività che potrebbe essere utile ad una maturazione del soggetto, e, come in un circolo vizioso, rimanda ancora il periodo di carcerazione in istituto come all'unico momento significativo della risposta al reato».

[297] Ancora E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., pp. 34-35.

[298] Cfr., in tal senso, F. Bricola, *L'affidamento in prova al servizio sociale*, cit., pp. 400-401, il quale condivisibilmente osserva: «Le perplessità di ordine costituzionale che già aleggiano sul sistema prescelto dal nuovo ordinamento penitenziario, posto che le direttive generali non appaiono inequivocabilmente finalizzate al reinserimento, sono destinate ad accentuarsi qualora la prassi delle sezioni di sorveglianza si sviluppi nel senso di fissare prescrizioni tali da non agevolare la rieducazione ma solo da rendere più afflittivo il corso della "prova". È un rischio che sarà tanto più forte quanto più nella "prova" il momento del *controllo* prevarrà su quello dell'assistenza. L'esperienza delle misure di prevenzione insegna quanto grande sia il pericolo di prescrizioni assai generiche nella loro formulazione giudiziale, ovvero le insidie di una fitta rete di prescrizioni tale da non lasciare spazio di libertà al soggetto e quindi di farlo incorrere necessariamente in violazioni che, nel caso di specie, se non si ammette lo scomputo del periodo di prova, avrebbero per effetto la protrazione della durata complessiva della pena. La stessa esperienza ammonisce ancora circa i pericoli di prescrizioni tali da comprimere l'esercizio di quei diritti "sociali" il cui esercizio, negato all'interno dell'istituzione penitenziaria anche dal nuovo ordinamento penitenziario, troverebbe nell'affidamento in prova il suo terreno naturale di esplicazione: la limitazione o la preclusione di simili diritti sarebbe incompatibile con ogni prospettiva di reinserimento sociale»

[299] Di nuovo E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., p. 49, laddove l'A. riflette che ove «si ripercorrano l'art. 157 t.u.l.p.s. in tema di persone sospette, o gli artt. 228 e 234 c.p. regolanti talune misure di sicurezza, o ancora, e soprattutto, l'art. 5 l. 27 dicembre 1956 n. 1423 in materia di persone pericolose, si coglie una linea di politica criminale

Anche la semilibertà non risultava esente da rilievi critici, sia in ragione delle difficoltà operative connesse con la sua piena attuazione, sia, ancora una volta, in considerazione del paventato rischio di un suo uso in chiave meramente indulgenziale [300].

Luci e ombre, dunque, con riguardo sia all'impianto generale della legge del 1975, sia soprattutto alle misure alternative alla detenzione, le quali evidentemente pativano lo scarto che si era creato in sede legislativa tra le aspirazioni dei riformisti e la loro concreta formulazione e attuazione pratica.

5.2.3. *Il progressivo ampliamento del raggio applicativo delle misure alternative alla detenzione e la loro attuale configurazione*

Se, all'indomani della loro introduzione, il nuovo ordinamento penitenziario e, in particolare, le misure alternative alla detenzione si presentavano ancora come un cantiere aperto, del quale, per il momento, erano state gettate le fondamenta e posate le travi portanti, la loro successiva evoluzione è stata caratterizzata da un movimento oscillatorio, che ha visto «un continuo avvicendarsi di innovazioni estensive e di cambiamenti in senso restrittivo» [301].

Da un lato si è assistito, anche sulla spinta di sempre più numerosi documenti sovranazionali [302], a un incremento delle tipologie delle misure alternative alla detenzione e a una significativa dilatazione del loro ambito di

---

monocorde e costante, consistente nel coniugare la fuga dalle "occasioni di nuovi reati" con tecniche di puro e semplice spostamento dei soggetti da un luogo all'altro, o di contenimento della loro mobilità. La disciplina dell'affidamento in prova, a onor del vero, non rimane del tutto prigioniera di questa logica, poiché non mancano le prescrizioni a contenuto positivo: i rapporti del condannato con il servizio sociale, il lavoro, l'adoprarsi verso la vittima del reato o verso la propria famiglia. Ma l'evanescenza di questo secondo nucleo di prescrizioni valorizza la pesantezza del primo e getta ombra sull'insieme». O, ancora, v. p. 52, dove l'A. evidenzia come le prescrizioni si siano fatte «sempre più standardizzate, privilegiando quelle a contenuto di polizia; ricorrono quasi costantemente i precetti relativi alla dimora, agli orari di rientro, ai rapporti periodici con il centro di servizio sociale; scarseggiano indirizzi concreti in tema di lavoro o di impegno; pressoché nulle le imposizioni in termini di solidarietà sociale; frequentemente viene accordata delega in bianco al medesimo centro per la modifica delle prestazioni in corso di prova».

[300] Rilevano queste problematiche, tra gli altri, F. PALAZZO, *Semilibertà e trattamento penitenziario*, cit., p. 114; S. MARGARA, *La magistratura di sorveglianza tra un carcere da rifiutare e una riforma da attuare*, in AA.VV., *Il carcere dopo le riforme*, Milano, 1979, pp. 90-91.

[301] E. CALVANESE, *Pena riabilitativa e mass-media*, cit., p. 33.

[302] Cfr., per tutti, A. BERNARDI, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, cit., p. 70 ss.

operatività: si pensi, su tutte, alla riforma Gozzini del 1986[303] e alla riforma Simeone-Saraceni del 1998[304], le quali, come autorevolmente osservato,

---

[303] Com'è noto, la l. 10 ottobre 1986, n. 663, oltre a introdurre il regime di sorveglianza particolare, la regolamentazione dei permessi premio e il primo nucleo normativo del regime di carcere duro di cui all'art. 41-*bis*, ha: a) riformulato la disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale, abbassando il periodo minimo di osservazione in istituto a un solo mese, ammettendo la possibilità di una concessione del beneficio anche in assenza di tale osservazione e introducendo, all'art. 47-*bis*, un'ipotesi particolare di affidamento con finalità terapeutiche; b) introdotto la nuova misura della detenzione domiciliare; c) riscritto gli articoli relativi alla semilibertà e alla liberazione anticipata; e, infine, d) perfezionato la disciplina delle misure alternative con regole in punto di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà, di sospensione cautelativa delle misure e di computo dei benefici. Per un commento alla riforma, v., tra gli altri, AA.VV., *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario: L. 10 ottobre 1986, n. 663*, a cura di G. Flora, Milano, 1987; AA.VV., *Problemi applicativi della legge n. 663/1986*, Roma, 1988; AA.VV., *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma: L. 10 ottobre 1986, n. 663*, a cura di V. Grevi, Padova, 1988; P. COMUCCI, *Nuovi profili del trattamento penitenziario*, Milano, 1988; E. FASSONE, T. BASILE, G. TUCCILLO, *La riforma penitenziaria. Commento teorico pratico alla l. 663/1986*, Napoli, 1987; E. SOMMA, *Palingenesi, razionalizzazione e "sperimentazione" nella novella penitenziaria del 1986*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 78 ss., nonché, *ivi*, i commenti agli artt. 1-4 e 9-18, a firma di F. Palazzo, E. Rubiola, F. Giunta, T. Padovani, L. Cesaris, G. Grasso, A. Presutti, F. Della Casa, G. Fiandaca, p. 101 ss.; E. FASSONE, *Luci ed ombre della «legge Gozzini»*, in *Quest. giust.*, 1987, n. 3, p. 651 ss.; F. GIUNTA, *Attenuazione del custodialismo carcerario e tutela della collettività: note sulla recente riforma penitenziaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 586 ss.; F. PALAZZO, *La riforma penitenziaria del 1986: contenuto, scopi e prospettive di un ulteriore provvedimento di decarcerazione*, in *Pol. dir.*, 1988, p. 225 ss. In particolare, sull'affidamento in prova terapeutico, v. F. CORBI, *L'affidamento in prova con finalità terapeutiche: un nuovo «sostituto» della pena detentiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 1110 ss.

[304] In particolare, la l. 27 maggio 1998, n. 165, oltre a ritoccare tutte le misure alternative, ha riscritto l'art. 656 c.p.p., ammettendo una volta per tutte la possibilità di applicare i benefici già prima dell'ingresso in carcere e trasformando tali istituti in veri e propri sostitutivi del carcere. Molto critico, rispetto a questa svolta estensiva operata dalla legge Simeone-Saraceni, E. DOLCINI, *Principi costituzionali e diritto penale alle soglie del nuovo millennio. Riflessioni in tema di fonti, diritto penale minimo, responsabilità degli enti e sanzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 27 ss., il quale ha osservato severamente che il «legislatore del 1998 sembra dunque impegnato a debellare non la pena detentiva breve, in attuazione dell'imperativo costituzionale della rieducazione del condannato, bensì la pena detentiva *tout court*: con poche eccezioni, relative ai reati più gravi e soprattutto al crimine organizzato». Per un commento alla riforma del 1998, v., tra gli altri, AA.VV., *Esecuzione penale e alternative penitenziarie: L. 27 maggio 1998, n. 165*, a cura di A. Presutti, Padova, 1998; AA.VV., *Sospensione della pena ed espiazione* extra moenia. *Commento alla l. 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. legge Simeone)*, Milano, 1998; F. DELLA CASA, *"Democratizzazione" dell'accesso alle misure alternative e contenimento della popolazione carceraria: le due linee-guida della nuova legge sull'esecuzione della pena detentiva*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 755 ss., nonché, *ivi*, i commenti agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 a firma di F. Della Casa e C.E. Paliero, p. 764 ss.; G. CATELANI, *Le novità della legge Simeone.* a) *Uno sguardo d'assieme: più pregi o difetti?*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 811 ss.; P. CANEVELLI, *Le novità della legge Simeone.* b) *L'analisi delle singole norme*, in

hanno determinato «una cospicua apertura di credito»[305] ai benefici in discorso.

Dall'altro lato, tuttavia, si è avvertita, a più riprese e generalmente in corrispondenza di stagioni politiche "emergenziali", l'urgenza di contenere tale tendenza espansiva, come testimoniato dai meccanismi preclusivi di cui agli artt. 4-*bis* e 58-*ter* e 58-*quater* introdotti per la prima volta dal d.l. 13 maggio 1991, n. 152 conv. con modif. dalla l. 12 luglio 1991, n. 203, e poi in seguito ripetutamente ritoccati.

Il punto di convergenza di queste due opposte tendenze ha finito per essere quello di una vera e propria trasfigurazione delle misure alternative alla detenzione[306], trasfigurazione ulteriormente accentuata dai riti speciali premiali introdotti dal codice di procedura del 1988, i quali, a causa dei significativi sconti sanzionatori elargiti come compensazione alla semplificazione e all'alleggerimento delle garanzie processuali, hanno finito per estendere il raggio applicativo delle misure alternative anche a soggetti condannati a pene che, senza la riduzione per la scelta del procedimento alternativo, sarebbero state al di sopra dei limiti massimi fissati dagli artt. 47 ss. ord. penit.

Dir. pen. proc., 1998, p. 814 ss.; M. VAUDANO, *Con un intervento frettoloso e approssimativo si amplia il ricorso alla detenzione domiciliare*, in *Guida dir.*, 1998, n. 23, p. 24 ss.; S. SARTARELLI, *Considerazioni sulla legge (di riforma?) del 27 maggio 1998, n. 165*, in *Ind. pen.*, 1999, p. 741 ss.; A. PRESUTTI, *Una alternativa in crisi di identità ovvero l'affidamento in prova dopo la legge 27 maggio 1998 n. 165*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 178 ss.; V. MACCORA, *Le incongruenze della risposta penale all'illegalità: le possibili nuove modifiche all'articolo 656 c.p.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 221 ss.

[305] Così E. DOLCINI, *Le misure alternative oggi*, cit., p. 870, il quale aggiunge lucidamente che «[m]ai – nemmeno in passato – concentrate sulle bagatelle, le misure alternative si propongono ormai a chiare lettere come risposta sanzionatoria non sporadica per forme di criminalità mediograve, selezionate attraverso il filtro della magistratura di sorveglianza. A orientare le misure alternative verso una fascia di criminalità tutt'altro che bagatellare contribuiscono anche i cospicui 'premi' previsti dal codice di procedura penale per i *riti speciali*: benché oggi, su questo versante, le misure alternative soffrano della soffocante concorrenza della sospensione condizionale della pena».

[306] Cfr., in questo senso, E. DOLCINI, *Il castigo sia moderato, ma certo*, cit., p. 36, laddove l'A. osserva giustamente che, se è vero che «[p]ressanti ragioni pratiche – il ridimensionamento della popolazione carceraria – e ragioni più alte – la riduzione della pena detentiva a *ultima ratio* del sistema penale – spingono il legislatore (e talora la Corte costituzionale) ad incrementare in generale il ruolo delle misure alternative, senza porsi né problemi di coordinamento tra una congerie sempre più affollata di istituti sanzionatori, né preoccupazioni circa l'effettività dei controlli e degli interventi di sostegno postulati dalle sanzioni non detentive», è d'altra parte innegabile che le misure alternative alla detenzione risultino in tal modo «completamente snaturate, proponendosi come normale risposta sanzionatoria per *reati* che possono avere una *rilevantissima gravità*».

In altri termini, l'originaria aspirazione risocializzativa risulta oggi sempre più messa all'angolo, tanto per effetto di non infrequenti degenerazioni applicative in chiave meramente indulgenziale [307], quanto da pressanti esigenze di deflazione carceraria [308].

Benché, in effetti, sia indiscutibile che le misure alternative alla detenzione, nella loro duplice dimensione di «strumenti di lotta alla pena detentiva breve, tesi ad evitare che il condannato per un reato di gravità mediobassa venga ulteriormente corrotto dal carcere» [309] e di potenti mezzi di deflazione penitenziaria [310], abbiano di fatto «*salvato* il sistema sanzionatorio penale» [311], è altrettanto vero che la commistione tra finalità rieducativa ed esigenze pratiche di contenimento della popolazione carceraria ha dato vita a un sistema che si presenta «nel suo complesso farraginoso e oscuro» [312] e che porta con sé alcune evidenti criticità.

Una prima criticità, strettamente connessa all'impiego sempre più in chiave deflattiva delle misure alternative, attiene – non diversamente da quanto già rilevato a proposito della sospensione condizionale (*supra*, 5.1.5) – agli enormi margini di discrezionalità attribuiti all'autorità giudiziaria, che

---

[307] Il rischio di una tale degenerazione era peraltro già stato messo in evidenza all'inizio degli anni '80, tra gli altri, da V. Grevi, *Esigenze di sicurezza e prospettive premiali nel quadro della legge penitenziaria*, cit., pp. 17-18.

[308] Così, per tutti, F. Palazzo, *Riforma del sistema sanzionatorio e discrezionalità giudiziale*, cit., p. 100, e M. Pelissero, *La metamorfosi della pena in fase esecutiva tra funzione rieducativa e legalità della pena*, cit., p. 362.

[309] E. Dolcini, *La "questione penitenziaria",* cit., p. 1662.

[310] Cfr. A. Presutti, *L'effettività della pena nel contesto della fase esecutiva*, cit., p. 65 ss., la quale pone in luce la progressiva trasformazione delle misure alternative alla detenzione in strumenti di deflazione carceraria, trasformazione avviata già dalla riforma Gozzini del 1986.

[311] L. Eusebi, *Riforma penitenziaria o riforma penale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 1333. E ciò, secondo l'A., sia «perché hanno reso gestibile un sistema *carcerocentrico* circa la combinazione e l'inflizione delle pene che in fase esecutiva non avrebbe potuto sopportare il dilatarsi delle condanne penali realizzatosi negli scorsi decenni», sia «perché le medesime misure hanno consentito al sistema penale di mantenere la sua natura retributiva (le condanne inflitte restano pensate come un *corrispettivo* che vorrebbe segnalare, attraverso il tempo della detenzione, la gravità del fatto colpevole), *fingendo* una propria attitudine a rieducare – secondo il dettato costituzionale – nella fase dell'esecuzione: quando invece il contenimento della recidiva dopo la condanna s'è rivelato dipendere non certo dalla detenzione *in sé*, ma dalla possibilità, grazie all'ordinamento penitenziario, di allentare progressivamente il carattere detentivo della pena o, addirittura, dalla totale rinuncia a un'esecuzione in carcere».

[312] Così F. Palazzo, *Presente, futuro e futuribile della pena carceraria*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, pp. 543-544.

rischiano di sfociare persino nell'arbitrio in ragione dell'assenza di chiari e precisi criteri legislativamente prestabiliti di esercizio di tale potere discrezionale, della consustanziale vaghezza dei giudizi prognostici sulla personalità sottesi all'applicazione di tutte le misure alternative alla detenzione e, infine, dell'indeterminatezza dei contenuti delle misure stesse [313]: il che – se combinato con la già «eccessiva discrezionalità di cui godono i giudici della cognizione sia nel quantificare la pena, sia nel decidere sulla sospensione condizionale», nonché con «i riti premiali introdotti dal Codice Vassalli, a loro volta ampliati grazie a successivi interventi del legislatore» [314] – rende palese «l'*assoluto contrasto del sistema delle misure alternative* al carcere nel loro complesso, per come disciplinato *attualmente* in via legislativa, *rispetto al fondamentale principio* – che, si ricordi, costituisce *anche oggetto di un vero e proprio "diritto umano fondamentale"* di ciascun cittadino – di "*stretta legalità*", che, nella materia penale, come oggi è unanimemente riconosciuto, attiene non solo alla individuazione dei "presupposti" della punibilità, in particolare, dei "fatti di reato", ma anche – se non soprattutto – della "pena"» [315].

Il progressivo allargamento dell'ambito applicativo in funzione deflattiva delle misure alternative alla detenzione – ulteriormente accentuato, come si

---

[313] In questo senso, assai critica è la posizione di M. Trapani, *La rieducazione del condannato tra "ideologia correzionalistica" del trattamento e "garanzie" costituzionali di legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1707, il quale, anzitutto, osserva come «la "*concessione*" di dette "misure alternative" alla detenzione carceraria sia *totalmente rimessa all'assoluto* "*arbitrio*" *della Magistratura di sorveglianza*, dato che i "*presupposti*" per l'applicazione di dette misure, non essendo costituiti da "fatti", ma consistendo in "valutazioni sulla personalità" dei condannati e in "giudizi prognostici" – per loro natura vaghi – sulla idoneità e sufficienza delle misure alternative ad assicurare il reinserimento sociale dei beneficiari, e quindi sul loro "futuro comportamento" di "osservanza" della legge, sono *empiricamente* "*non verificabili*"». Così come «"*indeterminato*" *è lo stesso* "*contenuto*" delle misure alternative (= le "prescrizioni" in cui si concreta), a volte in tutto (affidamento in prova) altre volte in parte (semilibertà); e altrettanto si può dire della loro "*durata*", e quindi, alla fine, della "quantità" della pena effettivamente da scontare dal singolo condannato, data, ancora una volta, l'indeterminatezza dei presupposti per la concessione, ad es., della liberazione anticipata oppure per la determinazione del *quantum* di pena residua da scontare in carcere, una volta intervenuta la "revoca" di una di dette misure». Insomma, secondo l'A. «*qui non siamo*, *tecnicamente*, *neppure in presenza di "discrezionalità"*, *ma di vero e proprio "arbitrio giudiziale"*, non avendo il legislatore dettato "criteri" chiari, precisi e, soprattutto, predeterminati per l'esercizio di questo "potere"; il che rende la "motivazione" del provvedimento giurisdizionale una *pseudo-motivazione* in quanto logicamente "non controllabile"».

[314] In questi termini F. Della Casa, *Quarant'anni dopo la riforma del 1975 (ovvero: il continuo divenire della "questione penitenziaria")*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1170.

[315] M. Trapani, *La rieducazione del condannato tra "ideologia correzionalistica" del trattamento e "garanzie" costituzionali di legalità*, cit., p. 1707.

è appena detto, dagli ampi margini di discrezionalità giudiziale in fase di commisurazione della pena e dal frequente ricorso ai riti premiali, i quali, comportando una sostanziosa diminuzione della sanzione penale, attraggono nell'orbita dei benefici penitenziari condannati che, altrimenti, sarebbero destinati al carcere – ha poi determinato, un sostanziale svuotamento contenutistico delle misure, stante l'impossibilità per le forze dell'ordine e per il servizio sociale di monitorare e seguire una massa sempre più grande di soggetti in esecuzione penale esterna [316]. Tale espansione applicativa, inoltre, non associata a una seria e meditata revisione dei contenuti prescrittivi dei benefici, ha dato luogo a una torsione funzionale dei medesimi, i quali hanno trovato sempre più spesso applicazione anche nei confronti di soggetti (ad esempio, i cosiddetti "colletti bianchi") che poco o punto necessitano di un trattamento rieducativo e di un accompagnamento verso un proficuo reinserimento sociale [317].

> Emblematico, in tal senso, è il notissimo caso che ha visto come protagonista Silvio Berlusconi: condannato per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o di altri documenti per operazioni inesistenti alla pena di quattro anni di reclusione, pena poi ridotta a un anno in virtù dell'indulto, all'ex premier era stata concessa la misura alternativa dell'affidamento in prova ai servizi sociali, misura che si era sostanziata nello svolgimento di un'attività socialmente utile presso una fondazione dell'hinterland milanese almeno una volta alla settimana e per non meno di quattro ore consecutive [318].

Quanto appena detto, come amaramente osservato, si ripercuote negativamente sul condannato che vive ai margini della società, su quel condannato, cioè, che avrebbe maggiormente bisogno di un sostegno da parte del

---

[316] Cfr., ad es., E. Dolcini, *Le misure alternative oggi*, cit., p. 872, il quale correttamente osserva che «al crescere delle funzioni di controllo e di sostegno alle quali sono chiamati gli organi di polizia e del servizio sociale, per effetto di un'applicazione delle misure alternative sempre più vasta, si accompagna un progressivo svuotamento di contenuti delle misure: con effetti dirompenti sulla tenuta complessiva del sistema penale. L'ineffettività di singoli modelli sanzionatori, se utilizzati ampiamente, finisce inevitabilmente col compromettere l'effettività dell'intero sistema sanzionatorio».

[317] Tra i primi a segnalare il progressivo allargamento delle misure alternative alla detenzione ai "colletti bianchi", si vedano G. La Greca, *«Colletti bianchi» e benefici penitenziari*, in *Foro it.*, 1998, II, c. 34 ss.; A. Del Nevo, *Misure alternative alla detenzione e «colletti bianchi»*, in *Quest. giust.*, 1998, p. 469 ss.; M. Tirelli, *"Colletti bianchi" e affidamento in prova: verso una nuova concezione?*, in *Quest. giust.*, 2000, p. 187 ss.

[318] L'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Milano è consultabile sul sito www.questionegiustizia.it.

servizio sociale: detto altrimenti, «misure alternative prive di contenuti reali sono votate, a dispetto di qualsiasi riforma delle procedure di accesso, a rimanere privilegio delle classi più forti»[319].

Tali torsioni applicative, peraltro, vanno a braccetto con la già ricordata tendenza a un uso in chiave marcatamente indulgenziale delle misure alternative: in effetti, l'ampio ricorso a tali misure, giustificato più da ragioni deflattive che da istanze risocializzatrici, combinato con la scarsità e, soprattutto, con la radicale inadeguatezza dei contenuti prescrittivi rispetto a una gran parte degli attuali destinatari dei benefici, finiscono per produrre un "effetto boomerang", scaricando «sul sistema delle misure alternative inefficienze che non sono sue, confinandole ancora di più, agli occhi dell'opinione pubblica, nel ruolo di strumenti di vanificazione della "giusta punizione" detentiva»[320].

5.2.4. *Le singole misure alternative alla detenzione: brevi considerazioni critiche*

5.2.4.1. *Affidamento in prova al servizio sociale*

Emblematico, in questo senso, sembra l'affidamento in prova al servizio sociale, la misura di esecuzione penale esterna che, come si è visto (*supra*, 4.2), trova applicazione con maggiore frequenza. A ben vedere, infatti, a fronte di un progressivo allargamento dei confini applicativi della misura – in particolare, si è passati da un limite massimo di pena detentiva di due anni e sei mesi agli odierni quattro anni; dal necessario passaggio in carcere per la sottoposizione a un periodo minimo di osservazione all'applicabilità della misura fin dall'inizio dell'esecuzione della condanna; fino alla possibilità, prevista dalla riforma Cartabia, di applicare il beneficio anche ai destinatari di una delle nuove pene sostitutive –, i suoi contenuti non sono stati affatto ricalibrati rispetto alla nuova e più ampia platea di potenziali destinatari,

---

[319] E. Dolcini, *Le misure alternative oggi*, cit., p. 876, il quale a quanto appena riportato aggiunge che «la consapevolezza che il servizio sociale non potrà fornire nessun *aiuto* al condannato lascerà ovviamente intatte le prospettive di affidamento per il delinquente 'dal colletto bianco', ma potrà pregiudicare – e, aggiungo, è in un certo senso ragionevole che ciò accada – le sorti del condannato che viva ai margini della società: se poi le stesse possibilità di esercitare un serio *controllo* sul comportamento del condannato in stato di libertà risulteranno prossime allo zero, sarà inevitabile che per lui si aprano le porte del carcere, ovvero che l'affidamento gli venga negato anche a espiazione iniziata».

[320] E.V. Petralla, D. Lobascio, S. Ficco Regina, *L'evoluzione del sistema dell'esecuzione penale esterna*, cit., p. 42.

essendo tali contenuti rimasti, al contrario, sostanzialmente i medesimi di cinquant'anni fa.

La relativa disciplina si limita infatti a stabilire che «all'atto dell'affidamento è redatto verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla dimora, alla libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro» (art. 47 co. 5 ord. penit.). Inoltre, «con lo stesso provvedimento può essere disposto che durante tutto o parte del periodo di affidamento in prova il condannato non soggiorni in uno o più comuni, o soggiorni in un comune determinato», così come possono essere inserite tutte le «prescrizioni che impediscano al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possono portare al compimento di altri reati» (art. 47 co. 6 ord. penit.). In aggiunta, è richiesto che «l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato ed adempia puntualmente agli obblighi di assistenza familiare» (art. 47 co. 7 ord. penit.). Ai sensi del co. 8 della medesima disposizione, tutte le prescrizioni imposte possono essere modificate e/o derogate in funzione dello specifico percorso risocializzativo intrapreso dal destinatario della misura. Infine, l'art. 10-*bis* l. n. 114/2024, sostanzialmente ratificando quanto già praticato in via pretoria, ha inserito un nuovo co. 2-*bis* all'art. 47 ord. penit., a tenore del quale il condannato, «qualora non sia in grado di offrire valide occasioni di reinserimento esterno tramite attività di lavoro, autonomo o dipendente, può essere ammesso, in sostituzione, a un idoneo servizio di volontariato oppure ad attività di pubblica utilità, senza remunerazione».

Il dato normativo, invero piuttosto scarno e impreciso, lascia però chiaramente intendere due tratti essenziali dell'affidamento in prova. Da un lato, nell'ottica del legislatore appare ancora prevalente la funzione di sorveglianza, attuata attraverso i vari divieti richiamati nei co. 5 e 6, su quella risocializzativa, che a sua volta trova una positiva codificazione nel solo obbligo dell'affidato in prova di adoperarsi in favore della vittima [321] e, laddove

[321] Tale obbligo, peraltro, è stato non di rado arricchito con l'imposizione della riparazione o del risarcimento del danno nei confronti della vittima. Tuttavia, sempre secondo la giurisprudenza, la concessione dell'affidamento in prova o il suo esito non possono essere condizionati all'adempimento dell'obbligazione risarcitoria: cfr., in tal senso, Cass., sez. I, 27 maggio (dep. 21 settembre) 2004, n. 37049, Zampolini; Cass., sez. I, 19 maggio (dep. 4 giugno) 2009, n. 23047, n. Avanzi; Cass., sez. I, 17 novembre (dep. 11 dicembre) 2009, n. 47126, Colatore; Cass., sez. I, 21 settembre 2016 (dep. 8 febbraio 2017), n. 5981, Panelli. Inoltre, secondo la Corte di cassazione, la prescrizione risarcitoria deve essere sempre commisurata alle concrete condizioni economiche del reo: cfr. Cass., sez. V, 21 gennaio (dep. 17 febbraio) 2014, n. 7476, Mariotti; Cass., sez. I, 21 novembre 2018 (dep. 18 marzo 2019), n. 11923, Nicastro.

possibile, nello svolgimento di un'attività lavorativa o, in sua mancanza, di prestazioni di volontariato: in sostanza, nei suoi contenuti l'affidamento in prova è rimasto fermo all'originario impiego come strumento di accompagnamento al ritorno alla libertà del detenuto, dove la componente incapacitante, pur suonando stridente rispetto alle aspirazioni rieducative della misura, veniva perlopiù giustificata nella prospettiva di un reinserimento graduale e controllato nella società libera di individui appartenenti alle fasce sociali più svantaggiate [322]. Dall'altro lato, ancora una volta la concreta fisionomia della misura risulta in massima parte affidata alla discrezionalità giudiziale che, sebbene utilizzata con parsimonia nella prassi [323], può incidere in maniera assai significativa sull'assetto complessivo e sulla direzione funzionale del beneficio [324], con buona pace del principio di legalità della

[322] Cfr., A. Bernasconi, *La divaricazione funzionale dell'affidamento in prova e l'obsolescenza del modello correzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, pp. 1318-1319, il quale, già all'inizio degli anni '90, evidenziava il rischio di uno scivolamento dell'affidamento in prova «da beneficio le cui timide funzioni risocializzative risultano già sensibilmente compromesse dalla preponderante strumentazione prescrittiva a carattere negativo nonché da una impostazione in termini strettamente penitenziari basata sull'inaggirabile "assaggio di pena", a strumento di controllo prevalentemente extramurario di una fascia di soggetti destinata vieppiù a dilatarsi grazie a un orientamento giurisprudenziale assai disinvolto in tema di condizioni di ammissibilità della misura stessa». V. anche E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., p. 53, il quale sottolinea che «la netta prevalenza di prescrizioni a contenuto negativo o immunizzante individua nell'affidamento in prova uno strumento destinato soprattutto a neutralizzare i fattori criminogeni ambientali, esterni bensì al soggetto ma radicati nel suo "intorno" sociale», così che tale beneficio «viene a ritagliarsi sulla misura di quei soggetti che si trovano in stato di disadattamento sociale, dovuto a cause prevalentemente esogene, ovverossia sulla figura di quegli "emarginati sociali" nei quali la genesi del reato va ascritta principalmente a fattori ambientali».

[323] Sottolinea l'uso parsimonioso che la giurisprudenza fa delle prescrizioni atipiche S. Sartarelli, sub *Art. 47*, in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2023, p. 1631.

[324] In tal senso, si veda, ad es., Cass., sez. I, 7 aprile (dep. 4 luglio) 1998, n. 2026, Girardo, che, in motivazione, sottolinea la coessenzialità delle prescrizioni all'affidamento in prova. In particolare, secondo la Corte «le "prescrizioni" non hanno una loro autonomia concettuale, ma fanno parte integrante del giudizio prognostico che deve esprimere il tribunale di sorveglianza in ordine alla sussistenza delle condizioni per l'ammissione del condannato alla misura alternativa, le cui finalità rieducative e di prevenzione della recidiva, possono essere perseguite "anche attraverso le prescrizioni di cui al comma 5"». Di conseguenza, proseguono i giudici, «un provvedimento di affidamento in prova al servizio sociale che non contenesse prescrizioni, ovvero, in ipotesi, non indicasse le ragioni per le quali nella fattispecie concreta non si ritenesse di imporle, sarebbe un provvedimento immotivato, non avendo il giudice preso in considerazione uno degli elementi espressamente previsti dalla legge ai fini della formulazione del giudizio sulla opportunità della misura». In ogni caso, tuttavia, la Corte di cassazione esclude la legittimità di prescrizioni che impongano generiche e indiscriminate limitazioni all'attività lavorativa esercitabile

pena [325]. Nella prassi applicativa, peraltro, si registra la curiosa tendenza, ormai da tempo convalidata dalla giurisprudenza di legittimità, a modulare le prescrizioni atipiche ricalcando in tutto o in parte i contenuti delle pene accessorie [326]: ciò che però comporta inevitabilmente un'ulteriore accentuazione della dimensione interdittiva e incapacitante di questo beneficio penitenziario (anche *infra*, 7.3).

La (soltanto) parziale trasformazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, asservita all'esigenza di contenimento di una popolazione carceraria in continua crescita [327], ha condotto a uno smarrimento funzionale del beneficio [328], il quale assomiglia sempre di più a «una sorta di grande imbuto dove

dall'affidato, senza alcun vaglio preliminare che le correli al giudizio prognostico formulato nei confronti dello stesso, trattandosi di prescrizioni incompatibili con il finalismo rieducativo di cui all'art. 27 co. 3 Cost.: cfr., in questo senso, Cass., sez. I, 20 dicembre 2018 (dep. 11 gennaio 2019), n. 1257, Zini. Similmente, non sono tollerate prescrizioni che impongano un generico e indiscriminato divieto di utilizzare mezzi di comunicazione, trattandosi di un'ingiustificata limitazione della libertà costituzionalmente protetta di manifestazione del pensiero contrastante con la finalità rieducativa del beneficio penitenziario: cfr. Cass., sez. I, 20 novembre (dep. 5 dicembre) 2018, n. 54339, Arnone.

[325] Rilevano la problematica compatibilità delle prescrizioni atipiche con il principio di legalità della pena M. Canepa, S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX ed., Milano, 2010, pp. 264-265.

[326] Ammette tale prassi, tra le altre, Cass., sez. I, 7 aprile (dep. 4 luglio) 1998, n. 2026, Girardo. Se, in linea generale, la riproducibilità dei contenuti tipici delle pene accessorie è considerata ammissibile dalla Corte di cassazione, gli ermellini si sono trovati in disaccordo rispetto all'imposizione della prescrizione della demolizione del manufatto abusivo in caso di condanna per reati edilizi, prescrizione che, va ricordato, costituisce anche pena accessoria ai sensi dell'art. 31 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Ebbene, mentre in alcuni casi la giurisprudenza ha ritenuto che l'imposizione di tale obbligo nell'ambito dell'affidamento in prova fosse legittima [così Cass., sez. I, 4 maggio (dep. 26 giugno) 2001, 25959, Miuccio], in altri casi tale prassi è stata censurata [così Cass., sez. I, 24 febbraio (dep. 15 aprile) 1999, n. 1608, Rizzuti; Cass., sez. I, 26 novembre (dep. 17 dicembre) 2003, n. 48147, Lapadula; Cass., sez. I, 21 settembre (dep. 6 dicembre) 2011, n. 45419, Coppola; Cass., sez. III, 15 dicembre 2011 (dep. 29 febbraio 2012), n. 7909, Coppola; Cass., sez. I, 22 marzo (dep. 8 luglio) 2019, n. 29860, Boi].

[327] Cfr. A. Della Bella, *Un viaggio tra le misure sospensive*, cit., p. 380, la quale sottolinea che l'affidamento in prova al servizio sociale è stato «con il tempo piegato ad esigenze deflattive» e che, nella prassi, esso «non sembra in grado di offrire molto di più e di diverso dalla sospensione "vuota" *ex* art. 163 c.p.».

[328] In questo senso, tra gli altri, R. Bartoli, *L'affidamento in prova al servizio sociale tra istanze risocializzative e scopi di garanzia*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, p. 1225 ss., nonché E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., p. 29, il quale osserva criticamente che «l'affidamento in prova, per la sua collocazione in sede penitenziaria, cumulata ad una disciplina degli effetti che dovrebbe essere di esclusiva competenza del codice penale, rappresenta un *puzzle* insolubile per chi voglia ricostruirne la natura secondo canoni di purezza dommatica».

vengono versate situazioni disomogenee»[329]. Insomma, stretto tra i due poli opposti del controllo e dell'indulgenzialismo, «da "fiore all'occhiello" della riforma penitenziaria, esso è ora divenuto un fiore appassito, o – per meglio dire – un fiore consunto da eccessivo utilizzo»[330]. Il punto di emersione del tanto lamentato "sovradosaggio"[331] dell'affidamento in prova è rappresentato, come già anticipato, dai 'nuovi' destinatari della misura[332]: da un lato, autori di reati di medio-alta gravità e delinquenti non primari, i quali però difficilmente risulteranno sensibili al già di per sé scarno trattamento extramurario realizzato attraverso il beneficio in discorso[333]; dall'altro lato, i criminali dal "colletto bianco", i quali sono già perfettamente integrati nel tessuto socio-economico e non necessitano affatto di un supporto del servizio sociale per riadattarsi alla vita sociale[334]. Insomma, sembrano più che mai

---

[329] Così R. Zannotti, *Le misure alternative alla detenzione (in particolare l'affidamento in prova al servizio sociale) e la crisi del sistema sanzionatorio*, in *Ind. pen.*, 2000, p. 718.

[330] F. Palazzo, *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari*, cit., p. 158.

[331] Per tutti, si veda il saggio di A. Della Bella, *Il ruolo dell'affidamento in prova nella crisi di certezza e di effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 1492 ss., dove l'A., muovendo dall'analisi della prassi del Tribunale di Milano relativa a un trimestre del 2001, evidenzia le principali criticità connesse a un impiego scriteriato dell'affidamento in prova, tra le quali figurano l'eterogeneità dei destinatari, la pressoché assenza di contenuti positivi a carattere risocializzante e la sporadicità dei controlli da parte di un servizio sociale sempre più oberato di lavoro.

[332] Cfr. G. Flora, *I destinatari dell'affidamento in prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 697, il quale, all'indomani dell'entrata in vigore della legge del 1975, coglieva nel segno nel rilevare che i naturali destinatari dell'affidamento in prova al servizio sociale sono i «soggetti che hanno commesso il reato trovandosi in una situazione di emarginazione sociale riconducibile al prevalere di fattori ambientali sfavorevoli che hanno giocato un ruolo negativo nel processo di adattamento».

[333] In questi termini, già quarant'anni fa, E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., p. 38, il quale metteva in guardia da un uso troppo disinvolto dell'affidamento in prova, in quanto «il massiccio confluire verso la "prova" di soggetti già sperimentati senza successo non soltanto attenua gli effetti di prevenzione generale (il che potrebbe non ripugnare affatto), ma soprattutto vanifica le prospettive di un trattamento efficace. L'incidenza delle prescrizioni e l'aspetto volontario dei rapporti con il servizio sociale, applicati a soggetti rotti a molteplici esperienze, finiscono con il trasformare la prova in un banale periodo di astinenza programmata dal reato sino a che sia sfumato il pericolo della revoca»; anche Id., voce Probation *e affidamento in prova*, cit., p. 793. Più di recente, A. Della Bella, *Il ruolo dell'affidamento in prova nella crisi di certezza e di effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 1530, dove l'A. constata che «chi approda alla misura alternativa, di regola, si è già 'giocato' la sospensione condizionale ed ha quindi una o più precedenti condanne alle spalle» e che, più in generale, «il gruppo degli affidati è costituito da una moltitudine variegata di condannati, eterogenea, sia sotto il profilo del tipo di reato commesso, sia sotto quello dell'entità della pena inflitta».

[334] In questo senso, magistralmente, G. Marinucci, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, cit., pp. 164-165, laddove l'A., con amara ironia, constata che è «*cambiata*

attuali le parole di chi, a pochi anni dall'introduzione delle misure alternative alla detenzione, intravedeva nel ricorso troppo disinvolto all'affidamento in prova al servizio sociale, così come congegnato nei suoi presupposti applicativi e nei suoi contenuti, il rischio di «approdare a un maggior divario di trattamento fra emarginati ed integrati» [335]. Sicché, in attesa di una seria e razionale riforma dell'affidamento in prova [336], sembrano ancora valide le raccomandazioni di quella dottrina che, fin dal 1975, ha predicato un «uso limitato ma scrupoloso della misura» [337], che sia coerente con l'attuale

radicalmente la *fascia dei destinatari* dell'affidamento in prova al servizio sociale: agli emarginati sociali, coinvolti in fatti di piccola criminalità, si sono aggiunti gli *autori di reati di rilevantissima gravità*, spesso *perfettamente integrati* (economicamente e sul piano dei rapporti interpersonali) nei gruppi sociali da cui provengono (statistiche e cronaca parlano di corruttori e corrotti, concussori, autori e correi di falsi in bilancio, bancarottieri, ecc.); nei loro confronti è perciò, spessissimo, un incredibile nonsenso vederli ricompresi tra quanti il "servizio sociale" dovrebbe aiutare a "superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale"; e se molti anni fa menò scandalo l'affidamento in prova di un ministro e di un brillante finanziere condannati per corruzione nell'affare Lockheed, oggi, con l'infittirsi di analoghe vicende di affidamento, lo scandalo è sopito solo dal momentaneo clima di inquietante "normalità" creato dagli sviluppi patologici del nostro diritto penale sostanziale». Cfr. anche la bibliografia già citata alla nota 317.

[335] E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., p. 54, e ciò in quanto, laddove applicata «alle classi subalterne, questa politica sortisce l'effetto di ritardarne l'impatto col carcere ad episodi delinquenziali successivi al primo, ma al pari di questo ineluttabili, dal momento che non viene offerto al reo alcun sostegno nei primi contatti sintomatici». Per contro, quando applicata «ai soggetti appartenenti a classi più elevate, ne alza il già cospicuo tasso di impunità, offrendo loro la quasi certezza di eludere una concreta sanzione, nei non molti casi in cui debbano affrontare il processo».

[336] Tante sono le proposte di riforma dell'affidamento in prova, a loro volta spesso inquadrate all'interno di un più ampio ripensamento del sistema dei benefici penitenziari. Così, si va da chi ha proposto la trasformazione dell'affidamento in prova al servizio sociale in una «liberazione *in prova*» (cfr. F. Bricola, *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, cit., p. 64), a chi, invece, ha ipotizzato l'abbandono dell'affidamento in prova in fase esecutiva e il suo assorbimento all'interno dell'istituto della sospensione condizionale (cfr. G. Marinucci, *Relazione di sintesi*, cit., p. 326; F. Palazzo, *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari*, cit., pp. 158-164).

[337] Ancora E. Fassone, *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria*, cit., pp. 65-66, il quale ha descritto in maniera esemplare lo scarto mai colmato tra le aspettative riposte nell'affidamento in prova e i modesti risultati della sua concreta applicazione: «Un uso limitato ma scrupoloso della misura, una prospettiva di costruzione della personalità, un impiego di strutture adeguate (che l'uso circoscritto non avrebbe reso proibitive), un abbandono senza compromessi delle preoccupazioni retributive, una ricerca faticosa di un modello di *homo costitutionalis* da proporre sperimentalmente a questa particolare categoria di condannati; uno sforzo, insomma, di gestire nella quotidianità le declamazioni normative di un mattino, ed eventualmente di giocare in perdita le prime battute di una partita che, essa sola, avrebbe potuto invertire il processo di degradazione che da tempo caratterizza il rapporto tra la società e la sua "devianza": questo

fisionomia dell'istituto e non soltanto strumentale all'esigenza di calmieramento della popolazione carceraria.

5.2.4.2. *Detenzione domiciliare*

Considerazioni non dissimili, peraltro, possono essere formulate anche rispetto alle altre due misure alternative alla detenzione, ossia alla detenzione domiciliare e alla semilibertà (su cui *infra*, 5.2.4.3).

Quanto alla detenzione domiciliare, introdotta, com'è noto, nell'ordinamento penitenziario «per assolvere finalità precipuamente assistenziali e umanitarie nel circoscritto ambito di pene detentive non superiori a due anni» [338], va rilevato che essa ha registrato una significativa tendenza espansiva, atteggiandosi oggi a «modalità di esecuzione *extra moenia* versatile, prevista per una pluralità di fattispecie tra loro eterogenee e, in parte, sganciate dalle condizioni soggettive del condannato» [339], il che rende «difficile, se non impossibile, individuare una logica comune alle varie ipotesi previste dalla legge» [340]: si va ora, infatti, dall'ipotesi di detenzione domiciliare ordinaria di cui al co. 1 dell'art. 47-*ter* ord. penit., che costituisce il primo nucleo normativo dell'istituto, alle diverse ipotesi di detenzione domiciliare per gli ultrasettantenni (co. 01), di detenzione domiciliare c.d. generica (co. 1-*bis*)

---

sarebbe stato l'impegno necessario, e questo è mancato. Il basso livello di qualificazione dei soggetti destinati all'affidamento, e la giustificata sfiducia verso la gestione burocratica di vicende ad alto tasso di impegno, hanno costituito il piedistallo di un latente ma profondo scetticismo verso le capacità costruttive del periodo di prova; questo ha rilanciato le istanze di prevenzione generale, e le stesse si sono scaricate sull'ambigua fase detentiva iniziale. In tal modo la variazione qualitativa della pena si è acconciata a semplice variazione quantitativa, la decurtazione delle sanzioni ha consolidato la fuga dalla pena, ha offerto un alibi alla mancata riforma della parte speciale del codice penale, ha dato fiato e strumenti alla strategia differenziata, che abbandona al suo destino le forme minori della criminalità per concentrarsi sulle altre. Tutto ciò risponde meglio al nome di ristrutturazione, che a quello di riforma».

[338] P. Comucci, *Problemi applicativi della detenzione domiciliare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 203. Nella sua formulazione originaria, infatti, la detenzione domiciliare riguardava soltanto i condannati a pena detentiva non superiore a due anni che si trovassero in una delle seguenti condizioni, in larga parte coincidenti con l'attuale co. dell'art. 47-*ter* ord. penit.: 1) donna incinta o che allatta la propria prole ovvero madre di prole di età inferiore a tre anni con la convivente; 2) persona in condizioni di salute particolarmente gravi che richiedono costanti contatti con i presidi sanitari territoriali; 3) persona di età superiore a 65 anni, se inabile anche parzialmente; 4) persona di età minore di 21 anni, per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

[339] F. Fiorentin, sub *Art. 47*-ter, in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2023, pp. 1660-1661.

[340] G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 845.

e di detenzione domiciliare umanitaria (co. 1-*ter*), fino alle ipotesi speciali di cui agli artt. 47-*quater* e 47-*quinquies*, relative, rispettivamente, ai casi di soggetti affetti da Aids conclamato o da grave deficienza immunitaria, e a quelli delle madri condannate a una pena eccedente i quattro anni.

Accanto alla detenzione domiciliare va poi ricordata la misura, concettualmente diversa ma assai simile per contenuti e disciplina, dell'esecuzione della pena detentiva presso il domicilio, introdotta per la prima volta in via temporanea dalla l. 26 novembre 2010, n. 199 (c.d. legge svuotacarceri), e successivamente stabilizzata con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, conv. con modif. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10. Nella sua attuale configurazione, anche tale istituto prevede la possibilità per il condannato a una pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, di eseguire la condanna presso il domicilio. Peraltro, le modalità esecutive di quest'ultima misura ricalcano precisamente quelle previste dall'ordinamento penitenziario per la detenzione domiciliare in virtù del rinvio operato dall'art. 1 co. 8 l. n. 199/2010 all'art. 47-*ter* ord. penit. e, in particolare, ai co. 4 e 5 dell'anzidetta disposizione [341].

Collocati al di fuori del regime trattamentale penitenziario per espresso disposto dell'art. 47-*ter* co. 5 ord. penit. [342], i condannati sottoposti alle due misure in questione sono seguiti dal servizio sociale e devono osservare il corredo di prescrizioni imposte dal Tribunale di sorveglianza. Tali imposizioni, peraltro, risultano rimesse alla totale discrezionalità del giudice, limitandosi il co. 4 dell'art. 47-*ter* ord. penit. a fare rinvio all'art. 284 c.p.p., il quale, nel dettare la disciplina della misura cautelare degli arresti domiciliari, contempla delle prescrizioni a carattere prevalentemente negativo, tra cui, ovviamente, il divieto di allontanarsi dall'abitazione, derogabile solo per lo svolgimento di un'attività lavorativa o per la soddisfazione di indispensabili esigenze di vita, nonché un'eventuale limitazione alla comunicazione

[341] Più precisamente, l'art. 1 co. 8 l. n. 199/2010 dispone che «si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dagli articoli 47-*ter*, commi 4, 4-*bis*, 5, 6, 8, 9 e 9-bis, 51-*bis*, 58 e 58-*quater*, ad eccezione del comma 7-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché le relative norme di esecuzione contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230. Nei casi previsti dagli articoli 47-*ter*, commi 4 e 4-*bis*, e 51-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, tuttavia, il provvedimento è adottato dal magistrato di sorveglianza».

[342] Critici rispetto a tale scelta legislativa M. Canepa, S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, cit., p. 331, i quali hanno giudicato «del tutto iniquo (…) negare la concessione di strumenti di conforto o di premialità di portata generale a detenuti che, per situazioni mai ascrivibili a loro colpa e talvolta, anzi, dimostrative di positiva evoluzione della personalità, (…) sono stati ammessi alla misura alternativa».

con persone diverse da coloro che coabitano nel medesimo domicilio o che assistono il soggetto ristretto [343]. Dopo qualche resistenza [344], la più recente giurisprudenza sembra però essersi orientata verso un utilizzo in senso marcatamente estensivo del proprio potere discrezionale, imponendo al detenuto domiciliare anche prescrizioni a contenuto positivo e con finalità risocializzante [345], come, ad esempio, l'autorizzazione allo svolgimento di un'attività lavorativa [346].

Come per l'affidamento in prova, insomma, anche per la detenzione domiciliare (e per il suo "gemello" di cui all'art. 1 l. n. 199/2010), pur a fronte di un costante allargamento dell'area di operatività in una prospettiva di deflazione carceraria, «ha continuato ad essere assente dalla sua regolamentazione la prospettiva del reinserimento sociale del condannato» [347], che risulta ancora una volta affidata completamente alla sensibilità dei singoli giudici: con la conseguenza che può ben darsi che convivano – all'interno del medesimo tribunale (o, addirittura, all'interno di un'unica sezione) – orientamenti più inclini a interpretare il beneficio in parola in chiave negativa e incapacitante con altri, invece, più aperti a istanze risocializzatrici; senza contare, peraltro, che non è nemmeno detto che vi sia condivisione tra i giudici su cosa si intenda per rieducazione e attraverso quali strategie tale finalità debba essere perseguita.

Non va poi trascurato un altro aspetto, stavolta di carattere logistico: nel caso della detenzione domiciliare, infatti, l'abitazione costituisce «il luogo di esecuzione della pena, per cui l'afflittività della misura – e, ancor prima, il ricorso stesso alla medesima – viene a dipendere dalle condizioni economiche del reo» [348]. Il che, di nuovo, comporta un più facile accesso alla misura da parte dei condannati che si trovano in buone, o quantomeno discrete,

---

[343] Evidenzia la sostanziale mancanza di contenuti prescrittivi positivi, per tutti, G. Casaroli, voce *Misure alternative alla detenzione*, cit., p. 37.

[344] Contraria, ad es., all'imponibilità al detenuto domiciliare di prescrizioni di carattere positivo, Cass., sez. I, 10 luglio (dep. 19 settembre) 2002, n. 31364, Schiavon. In dottrina, per un'opinione ugualmente contraria, v. M. Canepa, S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, cit., pp. 328-329; L. Cesaris, sub *Art. 47*-ter, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Milano, 2019, p. 682.

[345] Cfr. F. Fiorentin, C. Fiorio, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2020, p. 287; F. Fiorentin, sub *Art. 47*-ter, cit., p. 1688.

[346] In tal senso, ad es., Cass., sez. I, 23 novembre (dep. 5 dicembre) 2007, n. 45581, Priebke.

[347] F. Della Casa, voce *Misure alternative alla detenzione*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, Milano, 2010, p. 842. Similmente L. Cesaris, sub *Art. 47*-ter, cit., p. 658.

[348] Ancora F. Della Casa, voce *Misure alternative alla detenzione*, cit., p. 824.

condizioni economiche, mentre i rei che versano in condizioni di disagio e che non hanno disponibilità di un alloggio adeguato rischiano seriamente di vedersi pregiudicata la possibilità di accedere al beneficio. Ancora una volta, insomma, si assiste a una discriminazione delle fasce più deboli della società.

5.2.4.3. *Semilibertà*

Con riguardo, infine, alla semilibertà – la quale si presenta nella triplice veste di misura sostitutiva delle pene detentive fino a sei mesi, di strumento di accompagnamento all'esterno dal carcere in caso di espiazione di pene di medio-lunga durata, nonché di beneficio surrogatorio rispetto all'affidamento in prova per i casi di condanna a pena detentiva fino a quattro anni – è stato giustamente sottolineato come essa si atteggi più come «modalità particolare di esecuzione della detenzione» che come misura alternativa vera e propria [349], in ragione sia della notevole somiglianza contenutistica con la pena carceraria, sia dell'elevato grado di afflittività che connota il beneficio in questione.

Chiamata a rispondere al duplice fine di attenuare gli effetti desocializzanti del carcere e di porre le basi per un trattamento differenziato e progressivo [350], la semilibertà sembra però stretta tra i suoi pregi – essa costituisce, infatti, l'unica possibilità di attenuazione del regime detentivo per coloro che non dispongono di un'abitazione adeguata – e i suoi difetti, consistenti principalmente nel non incoraggiare «a sufficienza l'autoresponsabilizzazione del condannato, il quale, oltre tutto, a causa della quotidiana "doccia scozzese" alla quale è sottoposto, subisce un inevitabile logoramento psicologico che si accentua col trascorrere del tempo» [351]. Se poi si considera che, a dispetto dell'inequivocabile indicazione normativa di cui all'art. 48 co. 2 ord. penit., continuano a scarseggiare le strutture da destinare all'esecuzione della misura [352], il tasso di afflittività della misura in questione promette di alzarsi ulteriormente.

Anche nel caso della semilibertà, la predisposizione del programma di

---

[349] G. Casaroli, voce *Misure alternative alla detenzione*, cit., p. 37. Similmente F. Della Casa, voce *Misure alternative alla detenzione*, cit., p. 849; L. Daga, voce *Semilibertà*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1989, p. 1121.

[350] F. Della Casa, voce *Misure alternative alla detenzione*, cit., p. 850.

[351] *Ibidem*.

[352] Evidenziava questo aspetto già L. Daga, voce *Semilibertà*, cit., p. 1128. Più di recente, v. anche F. Della Casa, A. Presutti, sub *Art. 48*, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Milano, 2019, p. 723.

trattamento è rimessa alla piena discrezionalità del magistrato di sorveglianza. Il co. 2 dell'art. 101 d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, infatti, si limita a stabilire che, in tale programma, «sono dettate le prescrizioni che il condannato o l'internato si deve impegnare, per scritto, ad osservare durante il tempo da trascorrere fuori dell'istituto, anche in ordine ai rapporti con la famiglia e con il servizio sociale, nonché quelle relative all'orario di uscita e di rientro» e che, «al fine di accompagnare l'inserimento esterno per la specifica attività per cui vi è ammissione alla semilibertà con la integrazione della persona nell'ambiente familiare e sociale, sia nei giorni di svolgimento della specifica attività predetta, particolarmente per la possibile consumazione dei pasti in famiglia, sia negli altri giorni, sono indicati i rapporti che la persona potrà mantenere all'esterno negli ambienti indicati, rapporti che risultino utili al processo di reinserimento sociale, secondo le indicazioni provenienti dalla attività di osservazione e in particolare dagli aggiornamenti sulla situazione esterna da parte del centro servizio sociale». Come per l'affidamento in prova e per la detenzione domiciliare, quindi, anche con riguardo alla misura della semilibertà il legislatore si affida completamente all'autorità giudiziaria per l'individuazione e la formulazione dei contenuti sanzionatori del beneficio.

5.2.5. *Sintesi: da "punta di diamante" dell'esecuzione penitenziaria a benefici generalizzati in funzione di deflazione carceraria*

È ormai chiaro da tempo che «il ricorso alle misure alternative rappresenta, nel sistema penale attualmente vigente, oltre che momento fondamentale del trattamento rieducativo del condannato, altresì lo *strumento privilegiato* – anche se non l'unico – *di una vera e propria politica di* "*fuga dalla pena detentiva*", portata avanti negli ultimi decenni dal legislatore italiano *altresì come mezzo di* "*deflazione penitenziaria*" destinato a fronteggiare quel fenomeno di rilevanza politica primaria costituito dal problema, ormai strutturale, del "sovraffollamento carcerario"»[353]. Le misure alternative hanno dunque assunto un'indubbia centralità nel sistema sanzionatorio attuale, centralità che però appare «abnorme» se si considera che la fase esecutiva della pena, pur non essendo affatto estranea alla "nobiltà" del diritto penale, «non può che collocarsi entro le grandi coordinate politico criminali segnate dal diritto sostanziale o – almeno – non può diventare la sede in cui si

[353] M. Trapani, *La rieducazione del condannato tra "ideologia correzionalistica" del trattamento e "garanzie" costituzionali di legalità*, cit., p. 1706.

giocano le sorti reali delle funzioni perseguite dalla pena e dal sistema penale nel suo complesso»[354].

V'è, insomma,

> «qualcosa di strano, di anormale nella centralità che la disciplina penitenziaria e delle misure alternative alla pena ha assunto nell'economia generale del sistema penale italiano. Qualcosa di abnorme così nel bene come nel male. Nel bene, perché toccò proprio all'ordinamento penitenziario del 1975 di essere l'unico momento di attuazione di un valore costituzionale forte, nella perdurante incapacità di adeguare prima di tutto il codice penale al mutato quadro di valori e principi dell'ordinamento. Ne venne una specie di paradosso, che ancora oggi si protrae con la forza dell'ineluttabilità. Mentre proprio il codice penale, la grande tavola dei valori sociali, sopravviveva al fascismo che l'aveva non poco segnato (e chissà ancora quanto sopravviverà!), la più "rivoluzionaria" delle nuove norme costituzionali penali – quella sulla finalità rieducativa della pena – trovava invece coraggiosa attuazione fuori dal codice, nell'ordinamento penitenziario appunto. Ma purtroppo la centralità, la "dismisura" per meglio dire, dell'ordinamento penitenziario è abnorme anche e soprattutto nel male. È ad esso, infatti, che toccano se non tutte certo la maggior parte delle responsabilità della tanto lamentata crisi di effettività della pena e con essa dell'intero sistema penale»[355].

In effetti, a fronte della perdurante inerzia del legislatore penale rispetto alla tanto invocata riforma del sistema sanzionatorio, le istanze specialpreventive di segno positivo sono state quasi completamente appaltate al sistema penitenziario[356]. Il che, come si è dato conto nelle pagine precedenti, si è tradotto in una sorta di delega in bianco della concreta attuazione della prevenzione speciale in fase esecutiva all'autorità giudiziaria, con il risultato però che i «giudizi prognostici sul processo di recupero e di riadattamento sociale del condannato sono basati su tassi di discrezionalità e di opinabilità talmente alti da rendere impossibile qualsiasi tentativo di tipicizzazione e da tradursi in valutazioni arbitrarie, al di là dell'impegno professionale e dei tentativi dei giudici di sorveglianza di uniformare i criteri applicativi delle

---

[354] Così F. Palazzo, *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari*, cit., p. 149.

[355] *Ivi*, pp. 149-150.

[356] G. Neppi Modona, *Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 56, il quale, in particolare, osservava che la «funzione specialpreventiva ha così assunto un rilievo preminente, ma in forma surrettizia, operante solo in sede di esecuzione penale: il generale contesto normativo del sistema sanzionatorio continua infatti a basarsi, nei due momenti antecedenti della comminatoria edittale e della concreta applicazione della pena da parte del giudice di cognizione, sui principi della retribuzione (quantomeno nel senso di proporzione tra entità della pena e misura della colpevolezza) e della prevenzione generale».

misure»[357]. Il risultato è quello di una compromissione dell'effettività della risposta sanzionatoria, dal momento che risulta del tutto «aleatoria, sia dal punto di vista del *quantum* che del *quomodo*, la reale consistenza della condanna pronunciata dal giudice della cognizione»[358].

La sempre più pressante esigenza di alleggerimento della pressione carceraria ha poi enfatizzato questo vizio congenito delle misure alternative alla detenzione, i cui già evanescenti presupposti applicativi e scarni contenuti risultano ulteriormente stemperati dal sempre più massiccio utilizzo dei benefici penitenziari in funzione prettamente deflattiva[359]: il drammatico, e francamente inaccettabile, fenomeno, in costante crescita, dei "liberi sospesi" – vale a dire di coloro che, ottenuta la sospensione dell'ordine d'esecuzione in vista dell'applicazione di una misura alternativa alla detenzione, sono destinati ad attendere, in una condizione di piena libertà, molto tempo (generalmente anni!) prima di essere presi in carico dall'U.e.p.e. – non è nient'altro che la cartina di tornasole dell'uso disinvolto che da troppo tempo viene fatto delle misure alternative alla detenzione[360].

Pur rimanendo, dunque, «una delle più felici innovazioni»[361] all'interno del panorama ordinamentale italiano, le misure alternative sembrano patire, oggi più che mai, un'incoerente e incessante stratificazione normativa che, vieppiù sollecitata o giustificata da più o meno gravi emergenze o contingenze, ha delineato un quadro in cui «carcerazione e decarcerazione

---

[357] *Ibidem*.

[358] F. Della Casa, *Misure alternative ed effettività della pena*, cit., p. 87.

[359] In questo senso G. Neppi Modona, voce *Ordinamento penitenziario*, cit., pp. 62-63, dove l'A. osserva che «il ricorso molto ampio alle misure alternative ha inciso negativamente (…) sui principi della certezza, prevedibilità ed uniformità della sanzione detentiva, essendone divenuti incerti il se, il *quantum* e le modalità di esecuzione, non fosse altro che per la necessaria ed ineliminabile indeterminatezza dei presupposti di tali misure e la conseguente eccessiva discrezionalità del giudice chiamato ad applicarle. Il progressivo aumento della popolazione carceraria ha poi ulteriormente aggravato i tassi di discrezionalità sottesi alle misure alternative, essendo praticamente impossibile svolgere adeguati accertamenti sulla sussistenza delle condizioni di applicabilità. L'opzione della prevenzione speciale si è posta, cioè, in profonda contraddizione con i criteri di proporzionalità e di prevenzione generale che continuano a sovrintendere la commisurazione giudiziale della pena, sino a creare due circuiti giudiziali in potenziale contrasto tra loro, quello sotteso alla pronuncia della sentenza di condanna e quello dell'esecuzione penale affidato alla magistratura di sorveglianza».

[360] Per tutti, M. Bortolato, *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza. I "liberi sospesi" e gli effetti della riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 28 febbraio 2023, p. 2 ss.; F. Fiorentin, *I "liberi sospesi" tra criticità presenti e prospettive di riforma*, in *Sist. pen.*, 4 novembre 2024.

[361] Così V. Grevi, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, cit., p. 51.

diventano due facce della stessa medaglia, le due lame di quella stessa forbice che priva le misure alternative di ogni valenza "trattamentale" per farne solo dei "benefici" generalizzati, indispensabili certo per evitare il collasso *penitenziario* del sistema ma altrettanto certamente concorrenti a rendere vano, aleatorio, ineffettivo il sistema *penale* complessivo»[362].

5.3. *Le sanzioni/pene sostitutive delle pene detentive "brevi"*

5.3.1. *Dal fallimento della legge 24 novembre 1981, n. 689…*

La terza "via di fuga" dal carcere è offerta dalle pene sostitutive delle pene detentive "brevi", istituto al quale, com'è noto, la recente riforma Cartabia ha cercato di dare una seconda vita dopo i risultati del tutto insoddisfacenti ottenuti durante la vigenza della precedente disciplina[363].

Introdotte per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, all'esito di un secolare dibattito politico e culturale sui sostitutivi della pena detentiva di breve durata[364], le sanzioni sostitutive della pena detentiva breve avrebbero dovuto giocare un ruolo di primo piano, secondo le intenzioni del legislatore storico, all'interno di una

---

[362] Ancora F. Palazzo, *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari*, cit., p. 157, il quale, a proposito della perdita di coerenza del sistema dei benefici penitenziari, molto lucidamente osserva che «la disciplina delle misure alternative si appaia al codice di procedura penale come esempio altamente negativo di un modo di legiferare per stratificazioni successive, capace non solo di generare una inestricabile complessità ma anche di introdurre forti motivi di tensione, incoerenza e contraddizione in un sistema privato di un unitario orientamento funzionale. In sostanza, processo penale e disciplina penitenziaria si rivelano gli strumenti privilegiati per l'esercizio di una politica penale sempre dell'emergenza o – nella migliore delle ipotesi – del contingente. Con la conseguenza ultima di relegare sullo sfondo del sistema il diritto penale sostanziale, e soprattutto quello che dovrebbe esserne il nucleo centrale: il codice penale. Con una inversione di piani rivelatrice *per tabulas* di una politica rinunciataria delle chiare e grandi scelte di fondo – di "valore", si direbbe – per indulgere invece alle più praticabili soluzioni strumentali, oblique, indirette, che hanno talvolta il carattere dell'espediente».

[363] Come già ricordato *supra*, § 4.2, gli ultimi dati relativi ai condannati in area penale esterna testimoniano il completo fallimento delle previgenti sanzioni sostitutive: al 31 dicembre 2024, infatti, risultano soltanto 26 soggetti in regime di libertà controllata, mentre nessun condannato è sottoposto alla sanzione sostitutiva della semidetenzione.

[364] Per un quadro ricostruttivo del retroterra culturale e storico della riforma v., per tutti, E. Dolcini, *Le «sanzioni sostitutive» applicate in sede di condanna*, cit., p. 1390 ss.; F. Palazzo, *Le pene sostitutive: nuove sanzioni autonome o benefici con contenuto sanzionatorio?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, pp. 820-821. Per i profili comparatistici v., per tutti, E. Dolcini, C.E. Paliero, *Il carcere ha alternative?*, cit., p. 13 ss.; A. Bernardi, *Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nella recente esperienza francese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 246 ss.

moderna «strategia differenziata di lotta alla criminalità», volta a superare «la vecchia ideologia di un intervento penale indifferenziato ed eccessivamente rigido e diffuso, ormai estraneo alla sensibilità e alla coscienza moderna, e che tra l'altro ha sovraccaricato la macchina giudiziaria, rendendola del tutto inadeguata a far fronte ai suoi compiti fondamentali» [365].

In effetti, nel quadro di una legge di riforma che si poneva l'obiettivo ambizioso di «risollevare la "efficienza" del sistema penale» [366], versando «molto vino nuovo in botti ormai vecchie» dell'umida e poco arieggiata cantina dell'ordinamento penale italiano [367], la previsione di sanzioni sostitutive della pena detentiva, pur ancora lontana dalla tanto auspicata svolta modernizzatrice della politica criminale domestica [368], rappresentava comunque «il primo vero tentativo di arricchire e di rinvigorire il nostro sistema sanzionatorio attraverso la previsione di misure alternative alla detenzione breve» [369].

---

[365] Così la *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge C363* del 17 luglio 1979, pp. 1-2, la quale prosegue precisando che la «sostituzione del carcere con pene di altro tipo (semidetenzione, libertà controllata e pena pecuniaria) e la novità dell'introduzione di queste ultime nel nostro ordinamento penale quali sanzioni sostitutive per i reati minori e comunque nei casi in cui la pena che priva del tutto della libertà personale appaia inutilmente afflittiva, risponde ad un positivo criterio volto a conferire al sistema penale flessibilità e capacità di adeguarsi alla concreta rilevanza che determinati tipi di violazione penale assumono in una società moderna. Ciò corrisponde del resto a un indirizzo di fondo della politica criminale adottata in altri paesi con sistemi giuridici analoghi al nostro ed è conforme a quella raccomandata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Va pure rilevato che la limitazione del ricorso al carcere può contribuire ad una più corretta gestione della istituzione penitenziaria nei confronti di coloro che vi sono ristretti per essere stati colpiti da pene detentive per i reati più gravi».

[366] A. Pagliaro, *Relazione introduttiva*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 1.

[367] Così T. Padovani, *Sospensione e sostituzione nella prospettiva d'un nuovo sistema sanzionatorio*, cit., p. 983, il quale riconosce che «la l. 24 novembre 1981, n. 689 rappresenta il più cospicuo e vistoso innesto normativo nel sistema penale dopo la codificazione del '30». E prosegue osservando che questo «"vino nuovo" è fondamentalmente costituito dagli strumenti di rete per seguire tre obiettivi di politica criminale, che possono essere individuati in *a*) una deflazione dell'area penalistica, con l'organizzazione di un sottosistema di violazioni amministrative; *b*) una deflazione della pena detentiva, introducendo le sanzioni sostitutive e potenziando la sospensione condizionale; *c*) una deflazione processuale, attraverso l'estensione dei casi di perseguibilità a querela e l'oblazione volontaria nelle contravvenzioni e la previsione del c.d. "patteggiamento"».

[368] L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., pp. 233-234, il quale osserva che le «modifiche introdotte nello strumentario di deflazione dell'area penale e nella tipologia delle sanzioni non autorizzano certo a parlare di 'svolta' nella ristagnante vicenda della riforma penale nel nostro paese, ma rappresentano senza dubbio un *novum* che sarebbe erroneo non valorizzare».

[369] G. Grasso, *La riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 168.

Grandi erano dunque le aspettative per quelle che, al di là del *nomen iuris* scelto dal legislatore, secondo una larga parte della dottrina dovevano considerarsi come delle pene in senso stretto [370]: tra «il "troppo vuoto" della sospensione [condizionale della pena] ed il "troppo pieno" dell'esecuzione penitenziaria», le sanzioni sostitutive di cui alla l. n. 689/1981 avrebbero dovuto configurare «una risposta di tipo per così dire "intermedio"» tra «il clemenzialismo della sospensione» e «il rigore dell'esecuzione» [371]. In tal modo contribuendo, per un verso, alla messa a punto di un sistema sanzionatorio più flessibile e graduabile e, per altro verso, al miglioramento della grave situazione in cui versavano gli istituti penitenziari già alla fine degli anni '70 [372].

Insomma, al netto della scarsa capacità inventiva mostrata dal legislatore nella configurazione delle singole sanzioni sostitutive [373], la «decisione di porre in cantiere una strategia sanzionatoria centrata sulla sostituibilità giudiziaria delle pene detentive brevi poteva rappresentare appunto la *chance* di 'riunificare' la politica della criminalità in un settore – peraltro – di non trascurabile entità», qual era quello fino a quel momento «coperto *sulla carta* dalla pena detentiva, ed assegnato invece *di fatto* – seppur con l'avallo implicito del legislativo – alla sfera di controllo (leggi: di *non* controllo) della sospensione condizionale» [374].

---

[370] Così, tra gli altri, M. MORELLO, *Le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi*, cit., c. 427; R. BERTONI, *Appunti in tema di pene sostitutive*, in *Cass. pen.*, 1982, p. 650; F. MENCARELLI, voce *Sanzioni sostitutive*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994, p. 1. Prospettava, invece, l'alternativa qualificatoria tra vere e proprie pene e meccanismi sospensivi F. GIUNTA, *Pene sostitutive e sistema delle sanzioni: profili ricostruttivi e interpretativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 481 ss.

[371] T. PADOVANI, *La sospensione condizionale oltre l'orizzonte delle «modifiche al sistema penale»*, cit., p. 1251.

[372] M. CANEPA, *L'esecuzione delle pene sostitutive*, in *Atti del Convegno di studio sulla legge 24 novembre 1981, n. 689. Modifiche al sistema penale*, Sant'Arcangelo di Romagna, 1984, p. 143, il quale riflette che l'«introduzione, nel nostro ordinamento, di strumenti che prevedono la possibile sostituzione, ad opera del giudice, di pene detentive e brevissime con pene pecuniarie, di pene detentive brevi con la libertà controllata, di pene detentive di modesta entità con la semidetenzione può portare ad un apprezzabile miglioramento della grave situazione degli istituti penitenziari. Valutando, poi, il fatto in correlazione alla già esistente normativa penitenziaria, appare chiara la avvenuta strutturazione di un articolato sistema di gradualità delle sanzioni, che dovrebbe, nel futuro, consentire la gestione delle misure restrittive o limitative della libertà personale con criteri di più accentuato riferimento alla gravità dei reati e, soprattutto, di più costante ed attenta considerazione dell'evoluzione della personalità dei soggetti».

[373] Cfr. L. MONACO, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., p. 241, il quale giudica di certo «non esaltante» l'incremento «dello strumentario penale di controllo della delinquenza minore».

[374] L. MONACO, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., p. 241.

Come si sa, però, un po' per i numerosi limiti e le altrettante incongruenze che affliggevano la disciplina nella sua originaria configurazione e un po' per la refrattarietà della prassi ad assorbire il nuovo strumentario sanzionatorio [375], le sanzioni sostitutive sono ben presto diventate la «Cenerentola» [376] del sistema penale, se non addirittura un vero e proprio «monumento all'assurdo» [377], e a poco o a nulla sono valsi i tentativi, peraltro assai modesti, di risollevare in corso d'opera le loro sorti.

In particolare, un primo grande problema riguardava l'ambito di applicazione delle sanzioni sostitutive. Inizialmente limitato alle pene detentive fino a sei mesi [378], poi allargato a un anno nel 1993 [379] e, infine, portato a due anni nel 2003 [380], il raggio d'azione delle sanzioni in questione ha di fatto sempre coinciso con quello della sospensione condizionale che – com'era peraltro del tutto prevedibile, vista la cattiva abitudine della giurisprudenza a fare di quest'ultima un uso pressoché automatico e indiscriminato (*supra*, 5.1.5) – ha letteralmente fagocitato i meno allettanti epiloghi sanzionatori introdotti dalla legge del 1981, condannandoli fin da subito a una sostanziale

---

[375] Per un'analisi più approfondita della legge del 1981 nella sua formulazione originaria si rimanda a: E. Dolcini, C.E. Paliero, voce *Sanzioni sostitutive (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1989, p. 488 ss.; E. Marzaduri, voce *Sanzioni sostitutive (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1989, p. 527 ss.; G. Grasso, *La riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 168 ss.; F. Mencarelli, voce *Sanzioni sostitutive*, cit., *passim*; C. Fiore, voce *Sanzioni sostitutive (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1998, *passim*; F. Giunta, *Pene sostitutive e sistema delle sanzioni: profili ricostruttivi e interpretativi*, cit., p. 481 ss.; M. Morello, *Le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi*, cit., c. 427 ss.; R. Bertoni, G. Lattanzi, E. Lupo, L. Violante, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981 N. 689*, III, Torino, 1982, p. 1 ss.; N. Carulli, *Primi spunti sulle sanzioni sostitutive (art. 53, 58 l. n. 689 del 1981)*, in *Giust. pen.*, III, 1982, p. c. 184 ss.; A.M. Stile, *Disciplina e criteri di conversione delle pene sostitutive*, cit., p. 121 ss.; S. Vinciguerra, *La riforma del sistema punitivo nella l. 24 novembre 1981, n. 689. Infrazione amministrativa e reato*, Padova, 1983, p. 257 ss.

[376] Usa tale immagine fiabesca F. Palazzo, *Analisi empiriche ed indicazioni di riforma in materia di sanzioni sostitutive* ex officio, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 681, il quale rimarca lo scarsissimo impiego delle sanzioni sostitutive nella prassi.

[377] Così T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 429.

[378] Per di più, nella sua originaria formulazione, le sanzioni sostitutive di cui alla l. n. 689/1981 erano limitate ai reati attribuiti alla competenza del pretore. Sulle perplessità che tale iniziale scelta legislativa aveva suscitato v., per tutti, F. Giunta, *Le sanzioni sostitutive ed il limite della competenza pretorile: primi dubbi di legittimità costituzionale*, in *Arch. pen.*, 1983, p. 153.

[379] Il riferimento è al d.l. 14 giugno 1993, n. 187, conv. con modif. dalla l. 12 agosto 1993, n. 296.

[380] Il riferimento è alla l. 12 giugno 2003, n. 134.

marginalità nella prassi [381]; marginalità poi ulteriormente accentuata dal discutibile orientamento ben presto consolidatosi nella giurisprudenza in base al quale, nel silenzio della legge, doveva ritenersi ammissibile l'applicazione dell'istituto della sospensione condizionale anche in caso di sostituzione della pena detentiva con una delle sanzioni di cui agli artt. 55 ss. l. n. 689/1981 [382].

Un altro punto critico della disciplina delle sanzioni sostitutive atteneva poi alle funzioni stesse che le sanzioni sostitutive erano chiamate ad assolvere. L'obiettivo di «reinserimento sociale del condannato», infatti, benché espressamente indicato dal legislatore già nell'originario art. 58 co. 1 l. n. 689/1981, è stato reputato fin da subito da autorevole dottrina «perfino troppo ambizioso» [383], riducendosi alla prova pratica a una mera «clausola di stile, priva di ogni effettivo contenuto vincolante per il giudice penale» [384]. In effetti, sia per la brevità delle pene detentive sostituite (brevità che sottendeva una scarsa gravità dei fatti ascritti al colpevole), sia per la particolare configurazione delle singole sanzioni sostitutive, appariva ai commentatori

---

[381] In questi termini, per tutti, E. Dolcini, *Il castigo sia moderato, ma certo*, cit., p. 35, il quale, a vent'anni dalla loro introduzione, constatava che «le pene sostitutive risultano soffocate dalla concorrenza della sospensione condizionale; e a poco sono valsi i ricorrenti tentativi di rianimazione operati dal legislatore».

[382] Si tratta di un orientamento assolutamente granitico, ribadito in sede di legittimità fino a pochi mesi prima dell'entrata in vigore della riforma Cartabia: cfr., da ultimo, Cass., sez. IV, 24 novembre (dep. 17 dicembre) 2021, n. 46157, Solazzi; Cass., sez. II, 26 settembre (dep. 15 ottobre) 2018, n. 46757, N. L'unanime dottrina ha però criticato duramente l'opzione interpretativa adottata dai giudici, la quale ha contribuito in maniera determinante all'irrilevanza sul piano pratico delle sanzioni sostitutive. In questo senso, pur con differenti accenti e sfumature, si vedano: F. Giunta, *Pene sostitutive e sistema delle sanzioni: profili ricostruttivi e interpretativi*, cit., p. 521 e p. 531; Id., *Brevi riflessioni sulla sospendibilità condizionale delle sanzioni sostitutive applicate ad istanza dell'imputato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 479 ss.; R. Bertoni, *Appunti in tema di pene sostitutive*, cit., pp. 657-658; E. Dolcini, *Le «sanzioni sostitutive» applicate in sede di condanna*, cit., p. 1421; Id., *Ancora una riforma della sospensione condizionale della pena?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, pp. 1016-1017; L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., pp. 244-247; G. Grasso, *La riforma del sistema sanzionatorio*, cit., pp. 202-203; L. Concas, *La sospensione condizionale della pena dopo la legge 24 novembre 1981 n. 689*, cit., p. 89 ss.; T. Padovani, *Sospensione e sostituzione nella prospettiva d'un nuovo sistema sanzionatorio*, cit., pp. 985-987; A.M. Stile, *La riforma della sospensione condizionale della pena nella prospettiva di un nuovo sistema sanzionatorio*, cit., pp. 999-1000; F. Palazzo, *Prospettive di riforma per le sanzioni sostitutive: la razionalizzazione del sistema nel segno della continuità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 1037 ss.; M.G. Coppetta, *In tema di «sospendibilità» delle pene sostitutive*, in *Giust. pen.*, 1982, II, c. 368 ss.; L. Fioravanti, *Sospensione condizionale della pena e sanzioni sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, p. 111 ss.; D. Petrini, *La sospensione condizionale delle sanzioni sostitutive applicate su richiesta dell'imputato*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 314 ss.

[383] E. Dolcini, C.E. Paliero, voce *Sanzioni sostitutive (dir. pen.)*, cit., p. 506.

[384] A. Pagliaro, *Relazione introduttiva*, cit., p. 7.

assai più logico e coerente riconoscere al microsistema sanzionatorio delineato dalla legge del 1981 una duplice funzione di ammonimento-intimidazione e di non de-socializzazione, che dovevano andare di pari passo con la riaffermazione dell'efficacia generalpreventiva della minaccia legale della pena[385]; il che, tuttavia, contribuiva a marcare un importante scarto tra l'aspirazione legislativa codificata all'art. 58 e il concreto modo di operare delle sanzioni sostitutive nelle aule di tribunale.

Ancora, la stessa fisionomia delle singole sanzioni sostitutive rappresentava un altro vistoso punto debole della riforma.

Un primo, evidente, problema riguardava la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria sostitutiva, istituto che, com'è ben noto, già nella sua configurazione originaria presentava innegabili criticità e che, con la riforma dell'art. 135 c.p. del 2009, è stato condannato alla pressoché totale disapplicazione[386] (anche *infra*, 6).

Quanto, poi, alle altre sanzioni sostitutive, bastava dare un rapido sguardo

---

[385] E. Dolcini, C.E. Paliero, voce *Sanzioni sostitutive (dir. pen.)*, cit., p. 506, dove gli A. osservano che, con riferimento all'ambito di applicazione delle sanzioni sostitutive, si è di fronte a «una sfera nella quale le esigenze di prevenzione speciale – come si è più volte segnalato – si porranno in termini di ammonimento-intimidazione, e di non-desocializzazione, piuttosto che di risocializzazione in senso stretto. D'altra parte, la struttura stessa delle sanzioni sostitutive attribuisce uno spazio ridottissimo a positivi interventi di recupero sociale. Il giudice dovrà pertanto domandarsi quali fra le diverse sanzioni sostitutive applicabili nel caso concreto siano idonee a produrre un positivo effetto di intimidazione-ammonimento, e fra le sanzioni idonee ad ammonire dovrà scegliere la meno desocializzante per il reo». Similmente F. Palazzo, *Le pene sostitutive: nuove sanzioni autonome o benefici con contenuto sanzionatorio?*, cit., pp. 840-843; F. Giunta, *Pene sostitutive e sistema delle sanzioni: profili ricostruttivi e interpretativi*, cit., pp. 509-510.

[386] Com'è noto, l'art. 53 co. 2 l. n. 689/1981 stabiliva che, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva, il valore giornaliero non poteva essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 c.p. e non poteva superare di dieci volte tale ammontare. Tale valore era stato rideterminato dalla stessa legge del 1981 in venticinquemila lire, poi alzato nel 1993 a settantacinquemila lire e, infine, ulteriormente incrementato a duecentocinquanta euro nel 2009. Per effetto di tale ultimo incremento, la pena pecuniaria sostitutiva risultante dalla conversione appariva del tutto sproporzionata alla modesta gravità dei reati rispetto ai quali si poneva il problema della sostituzione della pena detentiva. Così, con sent. 12 gennaio-1° febbraio 2022, n. 28, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 co. 2 l. n. 689/1981 e, utilizzando come *tertium comparationis* la disciplina relativa al procedimento per decreto, aveva fissato la somma minima di conversione in settantacinque euro. Per un commento della sentenza si rimanda a M. Miedico, *La conversione delle pene pecuniarie: tra maldestri interventi legislativi e correttivi della Corte costituzionale, nell'attesa di una riforma complessiva*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 910 ss., la quale ha accolto con favore il pronunciamento del Giudice delle leggi, pronunciamento che, in assenza fino a quel momento di una riforma complessiva della pena pecuniaria, ha avuto il pregio di rendere «più ampia l'accessibilità alla sanzione sostitutiva della pena pecuniaria e meno ingiusta l'intera disciplina».

alla disciplina contenuta negli artt. 55 e 56 l. n. 689/1981 per rendersi conto che semidetenzione e libertà controllata altro non erano se non delle modeste variazioni sul tema della misura alternativa della semilibertà, da un lato, e delle misure di contenimento della pericolosità sociale della sorveglianza speciale e della libertà vigilata, dall'altro lato [387]: il che significa che, a dispetto del solenne richiamo alla finalità rieducativa al già citato art. 58, le due misure in questione si caratterizzavano principalmente per contenuti incapacitanti e funzionali al controllo del condannato.

In effetti, ai sensi dell'art. 55, la semidetenzione – che comportava l'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno in uno degli istituti adibiti all'esecuzione della misura alternativa della semilibertà e che, durante tale fascia temporale, risultava attratta a tutti gli effetti nell'orbita del regime penitenziario – era corredata da alcuni obblighi a carattere eminentemente negativo, e cioè: 1) il divieto di detenere a qualsiasi titolo armi, munizioni ed esplosivi, anche se è stata concessa la relativa autorizzazione di polizia; 2) la sospensione della patente di guida; 3) il ritiro del passaporto, nonché la sospensione della validità, ai fini dell'espatrio, di ogni documento equipollente; 4) l'obbligo di conservare e di presentare ad ogni richiesta degli organi di polizia e nel termine da essi fissato l'ordinanza del giudice contenente le modalità relative all'esecuzione della pena.

Similmente, ai sensi dell'art. 56 la sanzione sostitutiva della libertà controllata importava: 1) il divieto di allontanarsi dal comune di residenza, salvo autorizzazione concessa di volta in volta ed esclusivamente per motivi di lavoro, di studio, di famiglia o di salute; 2) l'obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno, nelle ore fissate compatibilmente con gli impegni di lavoro o di studio del condannato, presso il locale ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza di questo, presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente (o, nel caso di tossicodipendente in carico presso una struttura sanitaria, presso quest'ultima); 3) il divieto di detenere a qualsiasi titolo armi, munizioni ed esplosivi, anche se è stata concessa la relativa autorizzazione di polizia; 4) la sospensione della patente di guida; 5) il ritiro del passaporto, nonché la sospensione della validità, ai fini dell'espatrio, di ogni altro documento equipollente; 6) l'obbligo di conservare e di

[387] Evidenzia questa somiglianza, tra gli altri, E. DOLCINI, *Le «sanzioni sostitutive» applicate in sede di condanna*, cit., pp. 1398-1399, il quale osserva che «il legislatore del 1981 non ha però voluto batter strade realmente innovative», dal momento che «sia la libertà controllata, sia la semidetenzione sono infatti riconducibili a misure già presenti e ampiamente collaudate nel nostro ordinamento: rispettivamente, alla libertà vigilata e alla sorveglianza speciale, nonché alla "misura alternativa" della semilibertà».

presentare ad ogni richiesta degli organi di polizia e nel termine da essi fissato l'ordinanza del giudice.

L'unica apertura a un approccio maggiormente proattivo nei confronti dei condannati bisognosi di una qualche forma di trattamento risocializzativo era prevista dal co. 2 dell'art. 56, il quale attribuiva al magistrato di sorveglianza la facoltà di coinvolgere i centri del servizio sociale al fine di svolgere i necessari interventi volti al reinserimento sociale del reo. Il che, sia chiaro, non dev'essere valutato negativamente di per sé, in quanto è ovvio che non tutti i condannati necessitano di un reinserimento sociale, e ciò vale a maggior ragione per soggetti che si sono resi autori di reati di bassa o bassissima gravità. Il problema principale delle due sanzioni in questione era forse piuttosto un altro, e cioè il loro carattere eccessivamente rigido e afflittivo in rapporto alle condanne per le quali erano state pensate [388]; condanne che, vale la pena di ricordarlo, erano inizialmente non superiori a sei mesi di pena detentiva (e solo vent'anni dopo aumentate a due anni) e che, dunque, riferendosi a fatti di una gravità tutto sommato lieve, non giustificavano il penetrante controllo che, almeno sulla carta, era sotteso tanto alla semidetenzione quanto alla libertà controllata [389]. Del resto, come acutamente osservato, la comunque minore afflittività delle sanzioni sostitutive rispetto alla pena detentiva non sembrava «un risultato "voluto" dal legislatore quale necessario strumento per perseguire determinati scopi di politica criminale», quanto piuttosto un «qualcosa di semplicemente "accettato" come ineliminabile una volta imboccata la via dei sostitutivi delle pene detentive brevi: una sorta di prezzo

[388] Sottolinea la gravosità dei divieti e degli obblighi connessi alla semidetenzione e alla libertà controllata, per tutti, G. Marinucci, *Problemi della riforma del diritto penale in Italia*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 357.

[389] Sul punto v. ancora G. Marinucci, *Problemi della riforma del diritto penale in Italia*, cit., p. 357, il quale, con particolare riferimento alla libertà controllata, riteneva «molto dubbia, invece, la praticabilità di una sanzione del genere. Attuata sul serio, impegnerebbe le forze di polizia in un controllo così penetrante ed esteso da monopolizzare l'attività; non risulta dall'altra parte che sia stata compiuta una valutazione quantitativa dei potenziali destinatari della sanzione». Similmente, qualche anno dopo, E. Dolcini, C.E. Paliero, voce *Sanzioni sostitutive (dir. pen.)*, cit., p. 491, i quali mostravano più di qualche perplessità sul piano dell'effettività delle due sanzioni sostitutive in questione, ritenendo assai «plausibile il dubbio che la vasta gamma di adempimenti relativi ai 'liberi controllati' e ai 'semidetenuti' possa risultare eccessivamente gravosa per la polizia, così da riproporre – ancora una volta – quei problemi che il legislatore aveva ritenuto di aggirare percorrendo strade già sperimentate. Né questo dubbio, avanzato già agli albori della riforma, può dirsi oggi in alcun modo dissipato: tuttora, non è infatti possibile accertare con sufficiente esattezza fino a che punto i controlli siano efficaci, e non meramente simbolici».

da pagare alla più razionale politica dell'abbattimento delle pene detentive brevi»[390].

Le già modeste speranze di successo della riforma venivano dunque lasciate nelle mani dei giudici, ai quali, ancora una volta, venivano attribuiti amplissimi margini di discrezionalità con riferimento sia all'*an* sia al *quomodo* della sanzione sostitutiva. L'art. 58 l. n. 689/1981, che avrebbe dovuto costituire la «'chiave di volta'»[391] del sistema sanzionatorio delineato dalla legge di riforma, forniva in realtà solo vaghi criteri, risultando dunque inidoneo a guidare la discrezionalità dell'autorità giudiziaria e aprendo, di conseguenza, il campo a disparità di trattamento e, più in radice, a una sostanziale imprevedibilità delle decisioni[392]. Così, come è stato assai giustamente osservato, la legge di riforma del 1981 non solo non è stata «minimamente in grado di restringere la 'forbice' tra politica criminale positiva e politica criminale giudiziaria», ma anzi, proprio a causa delle sue carenze strutturali, «minaccia – al contrario – di divaricare ancora di più questa forbice, con un singolare effetto *boomerang* sulla quota di 'ambiguità' del sistema: un effetto di cui davvero non si avvertiva il bisogno»[393].

Insomma, a mezza via tra il pericolo di 'rigetto' e «la più classica delle 'occasioni perdute'»[394], le sanzioni sostitutive della pena detentiva breve si sono ridotte ben presto a un complesso di misure «*agoniche per*

---

[390] Così F. Palazzo, *Le pene sostitutive: nuove sanzioni autonome o benefici con contenuto sanzionatorio?*, cit., pp. 832-833.

[391] L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., p. 255.

[392] Molto critici rispetto all'ampio potere discrezionale conferito dalla legge del 1981 ai giudici E. Dolcini, voce *Potere discrezionale (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, pp. 759-761; R. Bertoni, *Appunti in tema di pene sostitutive*, cit., pp. 650-651; A.M. Stile, *Disciplina e criteri di conversione delle pene sostitutive*, cit., pp. 130-140; L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., pp. 259-282, il quale sosteneva la necessità di una normativizzazione del giudizio prognostico, sì da garantire trasparenza e verificabilità delle decisioni.

[393] L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., p. 242.

[394] *Ivi*, p. 238, laddove l'A. acutamente osservava che quanto «al pericolo 'concreto', nello scarto tra la carente incisività del provvedimento e la complessità della situazione che da esso dovrebbe invece ricevere decisivi impulsi al cambiamento, è implicito il rischio di un 'rigetto' *in toto* da parte di una prassi ormai da tempo assestata, in particolar modo nel settore della piccola criminalità, su schemi sanzionatori e 'teorie' politico-criminali che avrebbero bisogno di ben altri stimoli per poter essere definitivamente accantonati. 'L'occasione perduta' si riferisce invece alla *chance* – l'unica, almeno da 10 anni ad oggi – di restaurare un più corretto rapporto tra politica criminale positivizzata e politica criminale giudiziaria: in particolare, la *chance* di restringere una forbice la cui apertura ha da tempo raggiunto livelli difficilmente tollerabili per uno stato di diritto seriamente interessato al principio della divisione dei poteri».

consunzione»[395], al cui inarrestabile declino ha provato a porre rimedio, con un intervento "salvavita", la recente riforma Cartabia.

5.3.2. *…al* restyling *della riforma Cartabia*

Com'è noto, riprendendo e sviluppando il lavoro svolto dalla Commissione Lattanzi[396] – un gruppo di studio che, nella primavera del 2021, è stato chiamato a elaborare proposte di riforma in materia di processo penale, sistema sanzionatorio e prescrizione –, la riforma Cartabia ha apportato numerose e significative modifiche al sistema penale sia sul fronte sostanziale sia sul fronte processuale[397], con l'obiettivo dichiarato di incrementare i

---

[395] C.E. Paliero, *Metodologie* de lege ferenda, cit., p. 537.

[396] Per alcune considerazioni sui lavori della Commissione Lattanzi si rinvia, tra gli altri, a G. De Francesco, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in *Leg. pen.*, 21 agosto 2021; F. Palazzo, *Pena e processo nelle proposte della Commissione Lattanzi*, in *Leg. pen.*, 7 luglio 2021; D. Pulitanò, *Una svolta importante nella politica penale*, in *Leg. pen.*, 15 giugno 2021; B. Romano, *La riforma del sistema penale secondo la Commissione Lattanzi*, in *Leg. pen.*, 23 giugno 2021; E. Dolcini, *Verso una pena pecuniaria finalmente viva e vitale? Le proposte della Commissione Lattanzi*, in *Sist. pen.*, 4 giugno 2021.

[397] Per uno sguardo alla legge delega 27 settembre 2021, n. 134, si vedano, tra gli altri: R. Bartoli, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1167 ss.; D. Bianchi, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in R. Bartoli, R. Guerrini (a cura di), *Verso la riforma del sistema sanzionatorio*, Napoli, 2022, p. 141 ss.; A. Costantini, *Prospettive di riforma della detenzione domiciliare tra pena principale e sanzione sostitutiva: verso un reale superamento del paradigma carcerocentrico?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 309 ss.; G. Daraio, *Le alternative al carcere tra riforme tradite e svolte annunciate: prime osservazioni sulle novità contenute nella "legge Cartabia" (l. 27 settembre 2021, n. 134)*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3; A. Gargani, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *Leg. pen.*, 20 gennaio 2022; G.L. Gatta, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, in *Sist. pen.*, 15 ottobre 2021; M. Pelissero, *Oltre la riforma Cartabia. Le prospettive della rieducazione nello sviluppo del sistema sanzionatorio*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Napoli, 2022, p. 15 ss.; L. Goisis, *Rieducazione e sanzioni sostitutive nella recente riforma della giustizia penale*, *ivi*, p. 33 ss.; D. Guidi, *Sanzioni sostitutive e sospensione condizionale della pena alla luce della "riforma Cartabia"*, in R. Bartoli, G. Guerrini (a cura di), *Verso la riforma del sistema sanzionatorio*, Napoli, 2022, p. 85 ss.; E. Dolcini, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 2 settembre 2021; Id., *Alternative: alla pena detentiva breve, alla pena detentiva, alla pena. I progressi segnati dalla riforma Cartabia*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 369 ss.; F. Palazzo, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *Sist. pen.*, 8 settembre 2021; Id., *Prima lettura della riforma penale: aspetti sostanziali*, in *Pol. dir.*, 2021, p. 625 ss.; M. Donini, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*,

valori dell'efficienza e della celerità, senza perciò abbassare la guardia sul fronte delle garanzie individuali[398].

All'interno di tale orizzonte valoriale, la riscrittura delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi ha senz'altro rappresentato, unitamente all'introduzione di una prima disciplina della giustizia riparativa[399], una delle più rilevanti scommesse sul piano del diritto sostantivo, oltre che «uno dei profili principali e maggiormente qualificanti della riforma»[400]. Nell'ottica del legislatore, infatti, la riformulazione delle "pene sostitutive" – così ridenominate per rendere più immediatamente chiara, ove ce ne fosse ancora

---

2021, p. 591 ss.; L. Eusebi, *Il cantiere lento della riforma in materia di sanzioni penali. Temi per una discussione*, in *Arch. pen.*, 2022; G. Spangher, *La riforma Cartabia nel labirinto della politica*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1155 ss.

[398] Evidenzia, in particolare, il carattere innovativo della riforma nella sua azione congiunta sul diritto penale sostanziale e processuale M. Donini, *Diritto penale e processo come* legal system. *I chiaroscuri di una riforma bifronte*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 1 ss.

[399] Per un approfondimento sulla neo introdotta disciplina della giustizia riparativa v., tra gli altri, A. Ceretti, G. Mannozzi, C. Mazzucato (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, IV, Torino, 2024; G. De Francesco, *Giustizia riparativa: uno sguardo dal ponte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 643 ss.; G. Mannozzi, *La giustizia riparativa: brevi note su contesto, disciplina ed effetti trasformativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 649 ss.; L. Eusebi, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 79 ss.; R. Orlandi, *Giustizia penale riparativa. Il punto di vista processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 87 ss.; C. Perini, *Prime note sulla disciplina organica della giustizia riparativa: "infrastrutture" e raccordi di sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 97 ss.; C. Iagnemma, *Profili di una discrezionalità* umanistica *in materia di giustizia riparativa*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 106 ss.; E. Mattevi, *La giustizia riparativa: disciplina organica e nuove intersezioni con il sistema penale*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 233 ss.

[400] Così D. Bianchi, *Le modifiche in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 83. Similmente F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 11, il quale giudica la riforma del sistema sanzionatorio uno dei «punti di forza» della riforma Cartabia, il cui nucleo forte è costituito «dal rilancio delle pene sostitutive: tutt'altro che sconosciute, certo, e anzi di antica memoria, ma che ormai erano finite sotto la polvere accumulatasi in quarant'anni di inattività»; e G. Fidelbo, *Una riforma coraggiosa rivolta a ridurre la centralità della pena detentiva carceraria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 680, il quale osserva che, a fronte della «necessità di sbloccare e di rendere più efficiente un sistema di giustizia penale in crisi per eccesso di domanda», la «novità del percorso in cui si è mossa la riforma Cartabia sta nel fatto che la riduzione dell'intervento penale avviene ora modificando il sistema sanzionatorio penale e valorizzando la giustizia riparativa: l'attenzione sembra posarsi direttamente sulle sanzioni, in funzione di una limitazione di approcci "carcerocentrici"».

bisogno (*supra*, 5.3.1), la loro natura di pene in senso stretto [401] e, proprio a tal fine, simbolicamente inserite nel nuovo art. 20-*bis* c.p. [402] – dovrebbe produrre «positivi effetti di deflazione processuale e penitenziaria, inserendosi a pieno titolo tra gli interventi volti a migliorare l'efficienza complessiva del processo e della giustizia penale» [403]: in particolare, negli auspici dei riformatori, tale effetto deflattivo dovrebbe essere raggiunto anche grazie al fatto che le nuove pene sostitutive, per come congegnate dal legislatore della riforma, dovrebbero garantire un forte incentivo ai riti alternativi e un contestuale abbassamento del numero delle impugnazioni, oltre che un drastico taglio «dei procedimenti davanti al tribunale di sorveglianza, oggi sovraccarichi e incapaci, in molti distretti, di far fronte in tempi ragionevoli alle istanze di concessione di misure alternative, come testimonia il fenomeno dei c.d. liberi sospesi» [404] (anche *supra*, 5.2.3).

---

[401] Come si legge nella *Relazione illustrativa al decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 recante delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, in *Sist. pen.*, 20 ottobre 2022, p. 185, il nuovo *nomen iuris* serve «per sottolineare come si tratti di vere e proprie pene, per quanto non edittali», le quali sono «irrogabili dal giudice penale in sostituzione di pene detentive, funzionali alla rieducazione del condannato, così come a obiettivi di prevenzione generale e speciale». E lo stesso vale per le singole pene sostitutive, che sono state ridenominate «aggiungendo l'aggettivo "sostitutivo": semilibertà "sostitutiva", detenzione domiciliare "sostitutiva", lavoro di pubblica utilità "sostitutivo", pena pecuniaria "sostitutiva". Tale nuova denominazione, nell'ottica legislativa, sarebbe infatti «funzionale a rendere immediatamente distinguibili le predette pene sostitutive da istituti analoghi che, nell'ordinamento, hanno una diversa natura giuridica e disciplina». Si tratta, in particolare, «delle misure alternative alla detenzione della semilibertà e della detenzione domiciliare, del lavoro di pubblica utilità previsto come pena principale irrogabile dal giudice di pace o disposto nell'ambito della sospensione condizionale della pena o della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, ovvero, infine, è il caso della pena pecuniaria, prevista come pena principale (multa/ammenda)» (p. 188).

[402] Come evidenziato nella *Relazione illustrativa*, cit., pp. 187-188, scopo del nuovo art. 20-*bis* c.p. è sostanzialmente quello di «includere espressamente le pene sostitutive nel sistema delle pene, delineato dalla parte generale del codice, richiamando la disciplina della legge 689 del 1981». Giudica tale articolo «inelegante», oltre che «ripetitivo, privo di reale necessità e di discutibile opportunità» A. Gargani, *Le "nuove" pene sostitutive*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, pp. 20-21. Similmente T. Padovani, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, in *Guida dir.*, 2022, n. 41, p. 9, il quale vede nell'inserimento dell'art. 20-*bis* c.p. «un'operazione di natura araldica: il conferimento di un titolo nobiliare, per giunta senza feudo alcuno».

[403] Così la *Relazione illustrativa*, cit., p. 186.

[404] *Ivi*, pp. 186-187, laddove si osserva ulteriormente che, se «la fase dell'esecuzione penale ha una durata irragionevole, il procedimento penale nel suo complesso non può dirsi certo efficiente. Misure alternative concesse a distanza di anni dall'istanza, e dalla sospensione dell'ordine di esecuzione rappresentano oggi una realtà non infrequente e inaccettabile, per ragioni di efficienza

Allargato il loro ambito di applicazione alle pene detentive inflitte fino a quattro anni [405] – il che significa che ora «anche reati astrattamente di indubbia gravità potranno beneficiare della decarcerazione» [406] – le nuove pene sostitutive si atteggiano ora (a parte, ovviamente, la pena pecuniaria sostitutiva) a "pene-programma" [407], e ciò con l'evidente intento di migliorare la «*qualità della risposta al reato*: una risposta che aspira a essere non solo più tempestiva, ma anche 'migliore' e, almeno in parte, 'diversa' rispetto alla tradizionale riproduzione del male del reato in capo a chi quel reato ha commesso» [408]. Un'ambizione, quella appena ricordata, che spiega anche la riformulazione dell'art. 58 l. n. 689/1981, il quale ora sospinge, in maniera forse un po' più marcata rispetto alla sua formulazione previgente (*supra*, 5.3.1), il potere discrezionale del giudice verso la prevenzione speciale

---

del sistema e, ancor prima, di difesa sociale, di ragionevolezza e di rispetto dei principi costituzionali. Nella prospettiva del carcere, afflitto da strutturali problemi di sovraffollamento, la riforma delle pene sostitutive promette un significativo impatto, concorrendo alla riduzione del numero dei detenuti per pene brevi». In effetti, il «numero delle persone in esecuzione penale esterna ha ormai superato il numero di quelle detenute: a un sistema che per anni ha tradizionalmente conosciuto la centralità del carcere si sta gradualmente sostituendo, in linea con un trend osservabile in altri ordinamenti europei e non, un sistema che assegna un ruolo centrale a misure da eseguirsi nella comunità, con minor sacrificio della libertà personale e dei diritti fondamentali, nonché con maggiori possibilità di rieducazione, reinserimento sociale e riduzione della recidiva, nonché del sovraffollamento carcerario».

[405] Tale innalzamento, stando alla *Relazione illustrativa*, cit., p. 186, è funzionale ad «allineare il limite massimo della pena sostituibile con quello entro il quale in sede di esecuzione può applicarsi una misura alternativa alla detenzione». Tale opzione, peraltro, «comporta due effetti positivi sul sistema: a) fa venir meno l'integrale sovrapposizione dell'area della pena sospendibile con quella della pena sostituibile, ai sensi della l. n. 689/1981, promettendo così di rivitalizzare nella prassi le pene sostitutive; b) consente al giudice di cognizione di applicare pene, diverse da quella detentiva, destinate a essere eseguite immediatamente, dopo la definitività della condanna, senza essere 'sostituite' con misure alternative da parte del tribunale di sorveglianza, spesso a distanza di molto tempo dalla condanna stessa (come testimonia l'allarmante fenomeno dei c.d. liberi sospesi)». Insomma, nelle intenzioni del legislatore la riforma dovrebbe realizzare «una anticipazione dell'alternativa al carcere all'esito del giudizio di cognizione».

[406] F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 12.

[407] Cfr., per tutti, G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio: tra efficienza dell'esecuzione penale ed effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 567, laddove osserva che con la riforma Cartabia viene «accolta ed esaltata l'idea della pena-programma, che mette al centro il programma di trattamento predisposto dall'UEPE e, attraverso l'udienza di *sentencing* di cui all'art. 545-*bis* c.p.p., valorizza il momento dialogico con l'imputato e il suo difensore rispetto alla decisione sulla pena».

[408] E. Dolcini, *La riforma Cartabia: un (quasi) miracolo che non ha nulla di sovrannaturale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 667.

positiva[409]: accanto, infatti, all'ineludibile esigenza di prevenzione del pericolo di recidiva, la valutazione circa l'efficacia rieducativa della pena sembra ora giocare un ruolo determinante con riferimento sia all'*an* (co. 1) sia al *quomodo* (co. 2) della sostituzione[410].

A ben vedere, però, se è sotto gli occhi di tutti gli osservatori lo sforzo adoperato dal legislatore per orientare teleologicamente le pene sostitutive verso la rieducazione[411], nondimeno rimane un'«interna tensione, o

---

[409] Parla di «riorientazione teleologica» delle pene sostitutive D. BIANCHI, *Il potere discrezionale del giudice e le preclusioni soggettive alla sostituzione della pena*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 49.

[410] Così E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, in *Sist. pen.*, 30 agosto 2022, p. 15. Sulla funzionalizzazione delle pene sostitutive v., in particolare, D. BIANCHI, *Le modifiche in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi*, cit., p. 100, il quale osserva che le istanze specialpreventive sembrano convergere in una «lettura unitaria, essendo unitarie la ponderazione delle esigenze rieducative e risocializzative e di quelle di evitamento della recidiva: il giudicante, nel valutare se – in rapporto al singolo autore – le sanzioni sostitutive offrono maggiori *chances* di recupero sociale, ovviamente non può prescindere dalla considerazione della capacità criminale del soggetto e dal connesso doppio apprezzamento della idoneità dei contenuti della pena sostitutiva (relative prescrizioni incluse) a contenerla adeguatamente e della attitudine del soggetto conformarsi agli obblighi e divieti propri del trattamento sanzionatorio extra-carcerario».

[411] Ancora, in tal senso, D. BIANCHI, *Le modifiche in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi*, cit., p. 102, il quale osserva che le nuove pene sostitutive, «oltre ad essere esplicitamente indirizzate alle sopraviste finalità di prevenzione speciale "avanzata", sono state configurate – nei contenuti e nelle modalità esecutive – in coerenza con tale obiettivo di fondo, sicché appare impossibile non valorizzare, nel rinvio all'art. 133 c.p., proprio gli indici relativi alla personalità dell'autore e al suo contesto socio-familiare». In sostanza, se è vero che «la criteriologia *omnibus* di cui all'art. 133 c.p. resta», è altrettanto «evidente una sua "funzionalizzazione" alle finalità specialpreventive che sono prioritarie nel nuovo contesto normativo: quegli indici serviranno a valutare l'idoneità o meno del trattamento sanzionatorio sostitutivo – in relazione al soggetto in carne ed ossa – a favorire concretamente la risocializzazione e a minimizzare le possibilità di reiterazione criminosa. Per converso, considerazioni "retrospettive" di marca retributiva o generalpreventiva non sembrano poter influire in nessun modo né sulla decisione se sostituire o meno la pena detentiva né su quella relativa al come sostituirla. Analogamente alla sospensione condizionale della pena, le esigenze "repressive" restano assorbite dai requisiti oggettivi di ammissibilità della "rinuncia" alla pena carceraria (il limite di pena sostituibile e la non inclusione del reato tra quelli oggetto della preclusione *ex* art. 59 l. n. 689/1981), dopodiché le operazioni commisurative sono guidate solo da criteri specialpreventivi, come tali incentrati sull'autore e sulla sua rete sociale». In termini simili N. PISANI, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, in *Giur. it.*, 2023, p. 945, il quale sottolinea che «il giudice della cognizione non dovrebbe, come in passato, adagiarsi sulla equivoca e incolore formula della prognosi sul rispetto delle prescrizioni; ma proiettarsi, in positivo, verso le *chance* di reinserimento sociale e di rieducazione pronosticabili dal trattamento in concreto applicabile». Così,

addirittura contraddizione, tra i due criteri commisurativi» della rieducazione e dell'incapacitazione, tensione «che può essere sciolta solo attraverso un bilanciamento valutativo che non trova le sue rime obbligate nella legge» [412].

La verità è che, ancora una volta, trova conferma la «netta propensione del legislatore a realizzare l'obbiettivo deflattivo sul piano della commisurazione giudiziale piuttosto che su quello delle previsioni edittali» [413]. In linea di assoluta continuità con un'inveterata tendenza che, almeno a partire dal 1974, non è mai stata realmente sottoposta a un serio vaglio critico [414], anche per la riforma Cartabia la «formula solutoria è sempre offerta dall'ampliamento della discrezionalità giudiziale» [415]. Niente di nuovo sotto al sole, quindi: panacea di tutti i mali del sistema sanzionatorio, la discrezionalità giudiziale sembra oramai la sola arma che il legislatore, sempre meno guidato da visioni di lungo periodo e sempre più in balìa delle contingenze

---

la «preminenza dell'istanza rieducativa, in seno al meccanismo di discrezionalità sostitutiva, fa pensare che la prevenzione speciale *sub specie* di prevenzione del pericolo di commissione di futuri reati operi come limite negativo, non preclusivo, anziché come criterio fondante la sostituzione». Di conseguenza, il rinvio alla criteriologia dell'art. 133 c.p. «non sembra aver altro senso che quello di fornire degli indici fattuali, che operino in simbiosi con il criterio finalistico della risocializzazione». Alla luce di questa linea ricostruttiva, «il riorientamento rieducativo delle pene sostitutive fa sì che la capacità a delinquere non possa assurgere di per sé a criterio finalistico, totalizzante della discrezionalità; perché ciò condurrebbe il giudice – con automatismo difficilmente contrastabile – a negare la concessione delle pene sostitutive nei confronti di quelle tipologie di autore, connotate da quadri di vita individuale, familiare e sociale che depongono per una "proclività al reato"».

[412] F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 13, il quale prosegue osservando che «mentre il criterio rieducativo spinge fatalmente verso una generalizzata rinuncia al carcere in ragione delle sue caratteristiche fatalmente desocializzanti, il criterio securitario spinge per contro verso il carcere (o la sanzione sostitutiva "superiore") proprio perché limitativo della libertà d'azione del condannato. Toccherà al giudice ponderare il peso reciproco dei due criteri nel caso concreto, ma almeno il legislatore ha provveduto a individuare questi criteri e così a fissare i confini entro i quali si esercita la discrezionalità giudiziale».

[413] A. Gargani, *Le "nuove" pene sostitutive*, cit., p. 17.

[414] G. De Santis, *La scommessa delle nuove pene sostitutive. I Parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, n. 2, p. 687, laddove osserva correttamente che la riforma Cartabia si inserirebbe in una «tradizione che, a partire dalla l. n. 220/1974, è volta ad ampliare il potere discrezionale del giudice in sede di commisurazione della pena in senso ampio col risultato di aver a questi consegnato le chiavi del sistema sanzionatorio».

[415] T. Padovani, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, cit., p. 8, il quale riscontra ironicamente che la sequela delle riforme del sistema sanzionatorio «non si distacca da questo tracciato e, trotterellando di intervento in intervento, giunge alla nuova tappa, quella odierna, alle prese con i soliti problemi».

politico-sociali, riesce a brandire e, in qualche modo, a governare. Tale opzione, tuttavia, non ha conseguenze di poco conto, dal momento che «implica, sul piano politico, mettere la decarcerazione stessa nelle mani del giudice e, sul piano tecnico, incrementare il suo potere discrezionale anche in ragione dell'elevato numero di scelte sanzionatorie tra loro alternative»[416]. Il che, da un lato, rende assai concreto il rischio di risposte sanzionatorie irragionevolmente diseguali, essendo esse affidate in tutto e per tutto alla sensibilità dei singoli organi giudicanti[417]: e a poco o a nulla può servire quanto suggerito da chi, scorgendo tale rischio, ha individuato un soddisfacente compromesso nel progressivo raggiungimento di un sufficiente tasso di standardizzazione dei contenuti delle pene sostitutive, posto che, a ben vedere, tale soluzione finisce per negare l'essenza stessa degli afflati rieducativi e della connessa declinazione in chiave marcatamente individualizzatrice della pena, tanto enfatizzati dalla novella del 2022[418]. Dall'altro lato, e forse in misura ancora più preoccupante, l'ennesimo mandato del legislatore all'autorità giudiziaria aggrava ulteriormente la confusione tra politica criminale e giurisdizione, laddove quest'ultima, peraltro, occupandosi di casi singoli, difficilmente rimedierà in maniera strutturale e fisiologica ai problemi del sovraffollamento carcerario e della congestione processuale,

---

[416] F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 12, il quale aggiunge che, se sul «primo aspetto non c'è molto altro da dire se non sottolineare ancora una volta che, sebbene questa scelta lasci sopravvivere il primato sistematico del carcere, per l'altra più radicale opzione forse i tempi non sono ancora maturi», sul «secondo aspetto, non c'è dubbio che il potenziamento della discrezionalità commisurativa (in senso ampio) del giudice implica un serio problema di individuazione dei criteri di esercizio di quella discrezionalità, al quale certamente il legislatore della riforma non è stato insensibile». «Ed invero – prosegue l'A. – già il legislatore delegante aveva sospinto quello delegato a fornire una disciplina adeguata del potere discrezionale di sostituzione. Senonché, pur apprezzando lo sforzo – davvero non usuale – fatto dal legislatore delegato nel forgiare un'articolata disciplina sul punto, non c'è da farsi soverchie illusioni al riguardo, essendo molto difficile immaginare criteri stringenti sul punto e, soprattutto, la possibilità di un loro serio controllo in Cassazione».

[417] Scorge questo rischio, ad es., F. Ruggeri, *Le pene sostitutive: caratteri generali e profili procedurali*, in A. Salerno (a cura di), *L'applicazione della pena e le pene sostitutive dopo la riforma Cartabia*, Napoli, 2023, pp. 178-179.

[418] Suggerisce tale rimedio G. Nicolò, *Pene sostitutive: disallineamenti e ingerenze tra cognizione ed esecuzione*, in *Cass. pen.*, p. 4368, laddove l'A. – nel rilevare che «la fiducia del legislatore non solo è riposta nella discrezionalità del giudice, ma è rimessa a un intuizionismo ancora ai primordi, pressoché sconosciuto alla magistratura di cognizione» – riflette che «a seguito di una sperimentazione iniziale in cui per il giudice della cognizione sarà pressoché inevitabile la difficoltosa ricerca di una linea di tendenza coerente, non può che auspicarsi l'affermazione di una certa uniformità operativa, evitando di incorrere in problematiche note al momento esecutivo».

riuscendo, tutt'al più, ad alleggerirne temporaneamente il peso [419].

Almeno in parte sottratte alla feroce concorrenza della sospensione condizionale della pena e delle misure alternative alla detenzione, le nuove pene sostitutive sembrano comunque rimanere in una posizione, per così dire, di subalternità rispetto all'istituto di cui agli artt. 163 ss. c.p. e all'affidamento in prova al servizio sociale [420]:

– quanto alla prima (la sospensione condizionale della pena), se appare senz'altro condivisibile la scelta legislativa di escludere espressamente l'applicabilità della sospensione condizionale alle pene sostitutive attraverso l'esplicito divieto codificato all'art. 61-*bis* l. n. 689/1981 (*supra*, 5.3.1), è d'altra parte altrettanto vero che entrambi gli istituti condividono il medesimo presupposto applicativo (la prognosi di non commissione di ulteriori reati), il che rende verosimile che, per le pene detentive inflitte fino a due anni, continuerà a trovare una preponderante applicazione il più vantaggioso istituto sospensivo [421];
– quanto al secondo (l'affidamento in prova al servizio sociale), il mancato inserimento di un omologo istituto nel catalogo delle pene sostitutive – omissione censurata dalla più parte della dottrina [422] – rischia di rappresentare un

---

[419] In questi termini T. Padovani, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, cit., p. 8; G. De Santis, *La scommessa delle nuove pene sostitutive. I Parte*, cit., p. 687.

[420] Cfr. A. Gargani, *Le "nuove" pene sostitutive*, cit., p. 33, il quale riflette che «sul piano dell'effettività due paiono, invece, i fattori disfunzionali: la "Scilla" della sospensione condizionale della pena e la "Cariddi" dell'affidamento in prova *ab initio*».

[421] F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 12, il quale giustamente osserva che «lo spettro delle pene detentive brevi tenderà in pratica a dividersi in due fasce: in quella fino a due anni continuerà a dominare la sospensione condizionale (insieme alla pena pecuniaria), mentre le pene sostitutive troveranno il loro spazio nella fascia delle pene comprese tra due e quattro anni. E forse si può ulteriormente azzardare la previsione che, mentre nella sotto-fascia fra due e tre anni dominerà il lavoro di pubblica utilità, in quella fra tre e quattro anni entreranno in gioco detenzione domiciliare e semilibertà». Similmente A. Gargani, *Le "nuove" pene sostitutive*, cit., p. 33, il quale sostiene che con «riguardo alle pene detentive inflitte in misura non superiore a due anni, la sospensione condizionale rimane, infatti, la *prima ratio* e, come tale, destinata a mantenere un ruolo, pressoché, monopolistico; ulteriori significativi spazi di applicazione delle pene sostitutive potrebbero, inoltre, essere sottratti dalla sospensione del procedimento con messa alla prova».

[422] Cfr., tra gli altri, F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 13; R. Bartoli, *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1413; G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio*, cit., p. 568; L. Risicato, *La riforma delle pene sostitutive tra molti pregi e qualche asimmetria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 589 ss.; G. De Raho, *Le singole pene sostitutive delle pene detentive brevi*, in A. Salerno (a

freno alla sostituzione della pena detentiva, restando quella della sospensione dell'ordine d'esecuzione ai fini dell'applicazione dell'affidamento in prova una prospettiva assai allettante per il condannato, in ragione della minore afflittività della misura alternativa rispetto alle neo introdotte sanzioni di cui alla l. n. 689/1981 [423]. Senza contare, peraltro, che la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva, nonostante il pur lodevole sforzo interpretativo operato in dottrina al fine di dotarle di una qual certa originalità sul piano contenutistico [424], assomigliano davvero molto agli omologhi istituti disciplinati dall'ordinamento penitenziario (*infra*, 5.3.3; *supra*, 5.2.3); il che potrebbe, di nuovo, suggerire al condannato di adottare comportamenti "attendisti", nella ragionevole aspettativa di poter accedere alle misure alternative alla detenzione in fase esecutiva [425]. La nuova disciplina, in sostanza, «non sembra affatto

cura di), *L'applicazione della pena e le pene sostitutive dopo la riforma Cartabia*, Napoli, 2023, p. 228; M. Arbotti, *Al di là del monologo carcerocentrico: le nuove pene sostitutive nella riforma Cartabia*, in *Diritto di difesa*, 2022, n. 4, p. 770 ss.; V. Alberta, S. Amato, E. Losco, M. Straini, *Pene sostitutive delle pene detentive brevi: una riforma culturale*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pisa, 2022, p. 11. In senso contrario P. Gaeta, *Ragionando su alcuni ossimori della riforma delle pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, pp. 576-578, il quale giudica favorevolmente il mancato inserimento dell'affidamento in prova nel catalogo delle pene sostitutive, scelta che, secondo l'A., comporterà un positivo ridimensionamento applicativo della misura alternativa in questione. Anche per N. Pisani, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., p. 947, «si profila all'orizzonte uno scenario di contrazione applicativa dell'istituto dell'affidamento in prova in vista di un disegno politico criminale più o meno consapevole, da un lato di espansione di una penalità alternativa al carcere connotata da effettività trattamentale; dall'altro di riduzione del campo di applicazione di sanzioni sostitutive a bassa intensità afflittiva».

[423] In questo senso, tra gli altri, A. Gargani, *Le "nuove" pene sostitutive*, cit., pp. 33-34, il quale sostiene che l'«esclusione dell'affidamento in prova dal novero delle pene sostitutive è destinata a generare effetti paradossali e controproducenti: è probabile, infatti, che, nell'ambito dell'esecuzione della pena detentiva di breve durata, nella prassi "sostitutiva" si ricorrerà all'affidamento in prova quale *default option*». Similmente G. Grasso, *Il nuovo sistema sanzionatorio dopo la riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 694.

[424] Insiste, ad es., sulla diversità della semilibertà sostitutiva e della detenzione domiciliare sostitutiva dalle omonime misure alternative alla detenzione E. Dolcini, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, cit., pp. 7-8. Addirittura, vede con favore l'impiego della detenzione domiciliare come affidamento in prova "mascherato" L. Eusebi, *Rieducazione e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio penale dopo il d.lgs. n. 150/2022*, in *Sist. pen.*, 10 aprile 2024, p. 16.

[425] Ancora A. Gargani, *Le "nuove" pene sostitutive*, cit., p. 34, laddove l'A. rileva «l'ulteriore criticità data dal fatto che semilibertà e detenzione domiciliare possono essere applicate – con l'assenso dell'imputato su richiesta del condannato – sia in fase di cognizione come pene sostitutive, sia in fase di esecuzione, come misure alternative alla detenzione». La circostanza, dunque, che la semilibertà e la detenzione domiciliare siano in alcuni casi «suscettibili di essere applicate

scongiurare il limbo dei liberi sospesi, generato dal collo di bottiglia del procedimento di sorveglianza»[426].

Un altro aspetto critico della riforma Cartabia, poi, deve essere individuato nella convergenza, peraltro dichiaratamente perseguita dal legislatore, tra le istanze rieducative, da un lato, e l'imperativo dell'efficienza e la pressante esigenza di decongestionamento degli istituti penitenziari, dall'altro lato. Forse memore del clamoroso (ma fin da subito facilmente pronosticabile) insuccesso delle sanzioni sostitutive nella versione originaria del 1981 (*supra*, 5.3.1), il legislatore del 2022 ha anzitutto cercato di disincentivare le impugnazioni e, allo stesso tempo, di rinvigorire il ricorso ai riti alternativi, facendo leva anche sulla "convenienza" delle pene sostitutive[427]. In questo senso devono leggersi, ad esempio, l'inappellabilità delle sentenze di condanna alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità (art. 593 co. 3 c.p.p.)[428] e l'ampliamento dell'ambito applicativo del procedimento per decreto dovuto all'innalzamento a un anno della pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria (art. 53 l. n. 689/1981), la quale peraltro vanta, all'interno di tale rito speciale, un tasso di conversione decisamente più favorevole rispetto a quello ordinario, essendo fissato l'ammontare massimo di ragguaglio giornaliero in 250 euro (contro i 2.500 euro previsti in via ordinaria dall'art. 56-*quater* l. n. 689/1981)[429]. Rientra nella medesima logica la

– in alternativa all'affidamento in prova – a prescindere dalla previa esecuzione – anche parziale – di una pena carceraria (e, cioè, a condannati in stato di libertà), in funzione sostanzialmente sostitutiva di pene detentive brevi, è destinata a ridurre ulteriormente l'interesse dell'imputato a consentire all'applicazione anticipata di tali misure». Nel suo complesso, quindi, la nuova disciplina è esposta «alla concorrenza assorbente prevalente di istituti sospensivi o di misure alternative che svolgono funzioni sostanzialmente surrogatorie, con profili di maggiore convenienza e appetibilità. Equivalenti funzionali, più favorevoli, che pregiudicano l'effettività delle nuove pene sostitutive: un preoccupante profilo di continuità con la negativa esperienza applicativa del previgente modello sostitutivo».

[426] N. Pisani, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., p. 947.

[427] G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio*, cit., p. 569 ss. Sull'applicazione delle pene sostitutive nei riti alternativi, v. A. Natale, *Le pene sostitutive nei riti alternativi*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 105 ss.

[428] Cfr., per tutti, E.N. La Rocca, A. Mangiaracina, *Le impugnazioni ordinarie: tra "efficienza" e snellimento*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 841 ss.

[429] Cfr., per tutti, E. Bonesa, *Novità in tema di decreto penale di condanna*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pisa, 2022, p. 424 ss.; C. Naimoli, *Il procedimento per decreto e gli altri riti*, in T. Bene, M. Bontempelli, L. Luparia (a cura di), *Nuove dinamiche del procedimento penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, II, Torino, 2024, p. 217 ss.

previsione dell'art. 56-*bis* l. n. 689/1981, ai sensi del quale, in caso di decreto penale di condanna o di patteggiamento, «il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, se accompagnato dal risarcimento del danno o dall'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, ove possibili, comporta la revoca della confisca eventualmente disposta, salvi i casi di confisca obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, del profitto o del prodotto del reato ovvero delle cose la cui fabbricazione, uso e porto, detenzione o alienazione costituiscono reato»[430]. Tale regola, evidentemente mutuata dalla disciplina prevista dagli artt. 186 co. 9-*bis* e 187 co. 8-*bis* cod. strada – i quali prevedono la revoca della confisca del veicolo in caso di positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità (*infra*, 5.6) – non tiene però in debito conto le peculiarità della normativa presa a modello: una cosa, infatti, è riconsegnare il veicolo al suo proprietario, ben altra cosa è restituire la refurtiva o la somma di denaro ottenuta con modalità truffaldine! Sembra, insomma, che in questo caso il legislatore abbia deciso di sacrificare sull'altare dell'efficienza il principio fondante dell'istituto della confisca, in base al quale il crimine non *dovrebbe* pagare[431].

Il fatto è che la rieducazione del condannato attraverso la pena, l'efficienza del processo e la riduzione della pressione carceraria sono senz'altro obiettivi nobili e degni di essere perseguiti con la medesima forza e determinazione, ma non sono affatto complementari tra loro, atteggiandosi piuttosto come valori, in un certo senso, antagonisti, o comunque non necessariamente convergenti[432]: la risocializzazione, infatti, implica una certa dilatazione dei tempi procedimentali, al fine di identificare i possibili margini di un intervento rieducativo[433] (cosa che, del resto,

---

[430] Previsione che, peraltro, fa da *pendant* al nuovo disposto dell'art. 444 co. 1 c.p.p., così come modificato sempre dalla riforma Cartabia, nella parte in cui fa rientrare nell'ambito dell'accordo tra imputato e pubblico ministero la non applicazione (delle pene accessorie e) della confisca facoltativa, ovvero la sua applicazione limitatamente ad alcuni beni o per un importo determinato.

[431] Cfr., per tutti, G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 943 ss. Del resto, come chiaramente evidenziato nella *Relazione ministeriale al progetto preliminare del codice penale*, l'istituto della confisca era funzionale all'«eliminazione di cose che, provenendo da fatti illeciti penali o in alcuna guisa collegandosi alla loro esecuzione, mantengono viva l'idea o l'attrazione del reato».

[432] Evidenzia con sguardo critico le diverse anime della riforma Cartabia M. Donini, *Diritto penale e processo come* legal system, cit., pp. 26-27.

[433] Sottolinea la necessità di uno scrupoloso e ponderato vaglio da parte del giudice N. Pisani, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., p. 944, laddove osserva che la valutazione sottesa alla scelta della pena sostitutiva più adeguata «deve nutrirsi di

sembra implicita nella nuova udienza di *sentencing* di cui all'art. 545-*bis* c.p.p. [434]); l'efficienza del processo, per contro, impone semplificazione, speditezza e razionalizzazione; il sovraffollamento carcerario, infine, suggerisce una strategia integrata che abbia come suo punto di partenza una revisione del sistema sanzionatorio e un più generale ripensamento delle tecniche del punire. Come spesso avviene, però, quando le tre istanze anzidette vengono perseguite attraverso un'azione congiunta, l'istanza rieducativa sfuma, fino a scolorare in una falsa equazione che, correlando "minor pena" a "maggiore risocializzazione", finisce per tradire il reale portato della rieducazione così come evocata dall'art. 27 co. 3 Cost. In altri termini, la pena "mite" e "proattiva" si trasforma in merce di scambio, nel prezzo da pagare per incrementare la celerità del processo e per ridurre la (o meglio, per riuscire a mantenere il controllo della) popolazione carceraria.

Punto di emersione di questo corto circuito è rappresentato dalla scelta del legislatore di subordinare l'applicazione di *tutte* le pene sostitutive al consenso del condannato. Mentre, infatti, risulta chiara e comprensibile la decisione di subordinare l'applicazione della pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo all'adesione del reo, motivata evidentemente dalla preoccupazione di non incorrere in una violazione del divieto di lavoro forzato di cui all'art. 4 § 2 CEDU e agli artt. 1 e 2 della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 dell'International Labour Organization [435], assai meno comprensibile risulta l'estensione del consenso alle altre pene sostitutive [436]. Vista da alcuni come una scelta cautelativa per proteggere l'impianto complessivo della riforma da censure di incostituzionalità [437], la previsione della necessità del consenso del

---

un'attenta osservazione della personalità del reo in vista di un trattamento marcatamente individualizzato».

[434] In questo senso, ad es., A. GARGANI, *Le "nuove" pene sostitutive*, cit., p. 33, il quale osserva che «sul fronte della deflazione a pesare negativamente sono la dilatazione dei tempi processuali dovuta alla previsione dell'apposita udienza di *sentencing* e l'aggravio del lavoro del giudice di cognizione».

[435] Cfr., per tutti, L. RISICATO, *La riforma delle pene sostitutive tra molti pregi e qualche asimmetria*, cit., p. 591.

[436] Assumono, tra gli altri, una posizione critica rispetto alla necessità del consenso L. RISICATO, *La riforma delle pene sostitutive tra molti pregi e qualche asimmetria*, pp. 592-593; R. BARTOLI, *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, cit., pp. 1417-1420.

[437] Cfr., sul punto, P. GAETA, *Ragionando su alcuni ossimori della riforma delle pene sostitutive*, cit., p. 574, laddove – nell'individuare le possibili ragioni giustificative della previsione del consenso del condannato nei timori di incostituzionalità legati alle scelte marcatamente efficientistiche sul piano del rito, ivi compresa l'inappellabilità della sentenza di condanna alla pena

condannato alla sostituzione della pena detentiva suona decisamente stridente rispetto ai propositi di prevenzione speciale positiva codificati all'art. 58 l. n. 698/1981. La valutazione compiuta dal giudice circa l'efficacia rieducativa di una pena sostitutiva potrebbe infatti infrangersi contro le valutazioni opportunistiche del reo che, aspirando (del tutto legittimamente) a un trattamento sanzionatorio meno afflittivo, punti all'affidamento in prova (o, nel peggiore dei casi, alla detenzione domiciliare o alla semilibertà) in sede esecutiva. Il che potrebbe condurre a striscianti forme di compromesso tra condannato e autorità giudiziaria: non è peregrina, infatti, l'ipotesi per cui, pur di non aprire le porte del carcere a chi, tutto sommato, non ne appaia meritevole, il giudice sia propenso ad assecondare i desideri del reo, optando per la pena sostitutiva a quest'ultimo più "gradita" [438]. In questo modo, però, come acutamente osservato, si dà vita a una «sorta di sistematico "patteggiamento" delle sanzioni sostitutive» [439]: a un sistema, cioè, che «più che essere fruttuosamente incentrato sul condannato, appare quasi a lui *assoggettato*, modellato da un legislatore troppo preoccupato di compiacerne ogni sfumatura di volontà, tanto da concepire l'impostazione di vincoli non

sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, nonché nel mancato inserimento nel catalogo delle pene sostitutive dell'affidamento in prova – sostiene che il «potenziale squilibrio che si delinea nell'applicazione delle pene stesse è allora bilanciato dal consenso alla loro applicazione in sede di cognizione, che, in tale logica, diviene essenziale: nasce proprio dalla perdurante 'concorrenza' delle misure alternative in fase esecutiva».

[438] Cfr. T. Travaglia Cicirello, *La riforma delle sanzioni sostitutive e le potenzialità attuabili del lavoro di pubblica utilità*, in *Leg. pen.*, 21 settembre 2022, p. 15, laddove l'A. amaramente osserva che le «sanzioni sostitutive, quindi, da un punto di vista sistematico non sembrano ricoprire un ruolo migliore e maggiore di quello svolto sinora e la loro più frequente applicazione potrà discendere solo da una positiva volontà di collaborazione dell'imputato, disposto a rispondere favorevolmente all'avviso che il giudice darà alle parti, a seguito della lettura del dispositivo, circa la presenza delle condizioni per sostituire la pena».

[439] Così T. Travaglia Cicirello, *La riforma delle sanzioni sostitutive e le potenzialità attuabili del lavoro di pubblica utilità*, cit., p. 14, la quale sottolinea che, secondo «la visione del legislatore delegato, all'imputato sarebbe riconosciuta una piena e discrezionale libertà di selezione tra le pene sostitutive alle quali acconsentire, potendo scegliere dal *menu* quelle che preferisce e rifiutare quelle meno apprezzate, così da presentare al giudice una lista di gradimento dalla quale quest'ultimo potrà attingere, se le istanze di rieducazione lo consentono, la pena definitiva da applicare. Ne viene fuori un sistema sanzionatorio sostitutivo anomalo o quantomeno singolare, che perde i caratteri tradizionali sia delle pene edittali che delle sanzioni sostitutive per acquisire quelli delle misure alternative con le quali è chiaramente ibridato e delle quali costituisce una anticipazione alla fase della cognizione, condizionando in primo luogo l'applicazione della sanzione diversa da quella carceraria alla richiesta (perché in definitiva di richiesta si tratta) del condannato (così come accade per le alternative alla detenzione che partono dalla istanza dell'interessato, poi sottoposta alla valutazione del giudice)».

richiesti al potere sostitutivo del giudice e la sua subalternità rispetto alla volontà dell'imputato»[440].

Insomma, mentre alcuni ridimensionano la portata innovatrice del d.lgs. n. 150/2022 sul sistema sanzionatorio, sostenendo che, più che di una vera e propria riforma, si tratta di un semplice «intervento novellistico destinato a percorrere i soliti binari»[441], e altri, invece, invitano a credere nella scommessa giocata dal legislatore sulle nuove pene sostitutive[442], sembra cogliere nel segno chi lega la buona riuscita o meno del nuovo assetto al comportamento dei giudici, da un lato, e degli imputati, dall'altro lato, proprio in ragione degli amplissimi margini d'azione di cui tali soggetti dispongono per incidere sul contenuto finale della sanzione concretamente irrogata[443]. Tale

---

[440] *Ibidem*.

[441] Così T. Padovani, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, cit., p. 8, il quale aggiunge ironicamente che su questi binari «le vetture che viaggiano potranno anche essere confortevoli, ma non possono certo cambiare l'itinerario, che è segnato, ed è modesto». In termini simili L. Risicato, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Introduzione*, in *Giur. it.*, p. 941, dove l'A. lamenta che «[n]on si tratta di una riforma sistemica capace di rivedere, attraverso la deflazione delle pene detentive, anche la tipologia delle pene principali ed il loro rapporto con l'esecuzione, come variamente – e invano – auspicato dai diversi progetti di riforma degli ultimi anni e dalla Commissione Palazzo».

[442] Tra gli altri, E. Dolcini, *La riforma Cartabia: un (quasi) miracolo che non ha nulla di sovrannaturale*, cit., p. 668; G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio*, cit., *passim*; R. Bartoli, *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, cit., p. 1421; P. Gaeta, *Ragionando su alcuni ossimori della riforma delle pene sostitutive*, cit., p. 573; M. Arbotti, *Al di là del monologo carcerocentrico*, cit., p. 781; F. Ruggeri, *Le pene sostitutive: caratteri generali e profili procedurali*, cit., pp. 189-190.

[443] In questo senso D. Guidi, *La riforma delle "pene" sostitutive*, in *Leg. pen.*, 2023, pp. 272-273 laddove osserva che, «[*r*]*ebus sic stantibus*, il destino del nuovo sistema di pene sostitutive è nelle mani dei due principali protagonisti della "vicenda sanzionatoria": da un lato, il giudice della cognizione, a cui si richiede un "cambio di passo", per non dire una vera e propria *trasformazione* culturale, sul versante della prognosi comportamentale della valutazione personologica, soprattutto nell'ottica di una più efficace *individualizzazione* e *funzionalizzazione* in chiave risocializzatrice della pena; dall'altro lato l'imputato, a cui si richiede uno sforzo di partecipazione attiva nella costruzione ed attuazione di un percorso "virtuoso" di espiazione della pena non carceraria che contemperi nel modo più efficace possibile le finalità rieducative con la prevenzione del pericolo di recidiva. Ed invero, nella logica della riforma il condannato non si limita a "subire" la pena inflitta dall'ordinamento, ma è chiamato a svolgere un ruolo attivo nel percorso di reinserimento sociale, sia nel momento iniziale in cui avviene la scelta di applicazione di una pena sostitutiva, con la previsione della necessità del suo consenso alla sostituzione, sia nel corso dell'espiazione della pena, con la previsione di un suo più intenso coinvolgimento in tutte le fasi di attuazione del programma trattamentale». Similmente N. Pisani, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., p. 949, il quale è convinto che gli «esiti della riforma dipenderanno in larga parte dalle modalità di governo della discrezionalità». Similmente

scenario, però, oltre a tradire una certa timidezza del riformatore [444], potrebbe deludere le grandi attese che hanno accompagnato l'*iter* legislativo di approvazione: invece di aprire una via realmente alternativa al carcere, le pene sostitutive rischiano di rappresentare un nuovo strumento di controllo penale che, senza scalfire in maniera significativa il numero dei detenuti, andrà invece a incrementare ulteriormente i già altissimi numeri dell'esecuzione penale esterna [445].

5.3.3. *Le singole pene sostitutive: la "pena-programma" come strumento di governo della criminalità medio-bassa*

Come già sottolineato (*supra*, 5.3.2), con la sola eccezione della pena pecuniaria sostitutiva, le nuove pene di cui alla l. n. 689/1981 sono state pensate dal legislatore come "pena-programma", come pena, cioè, «in grado di sensibilizzare il condannato a valori di solidarietà sociale, immune – anche in ragione della sua flessibilità, che riguarda i contenuti, i tempi e il luogo di esecuzione – dal rischio di produrre effetti di desocializzazione, utile inoltre al fine di deflazionare il processo penale» [446].

L'aspirazione rieducativa, chiaramente evincibile sia dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 150/2022 [447] sia dal tenore letterale degli artt. 55, 56 e

---

G. Fidelbo, *Una riforma coraggiosa rivolta a ridurre la centralità della pena detentiva carceraria*, cit., pp. 681-682, laddove osserva che «[d]iscrezionalità del giudice, concorrenza con alcune misure alternative, consenso dell'imputato e meccanismo processuale di applicazione delle pene sono elementi che rischiano di rendere difficile il ricorso alle nuove pene sostitutive. Se a questo si aggiunge la scarsa sensibilità dei giudici verso nuovi meccanismi sanzionatori e verso procedure complesse il rischio di uno scarso ricorso a tali pene aumenta in maniera esponenziale».

[444] T. Travaglia Cicirello, *La riforma delle sanzioni sostitutive e le potenzialità attuabili del lavoro di pubblica utilità*, cit., pp. 14-15.

[445] Si vedano, in proposito, le osservazioni critiche di N. Pisani, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., pp. 949-950, laddove l'A. segnala che, «volendo auspicare il raggiungimento degli obiettivi della riforma bisogna però essere consapevoli di un fatto: se si ha in mente un modello di diritto penale ispirato ai principi del liberalismo queste pene sostitutive – a parte la pena pecuniaria – di liberale hanno ben poco». In altri termini, la «riforma in commento progetta un incremento rilevantissimo della penalità extra carceraria, con il carico di prescrizioni "positive" e limitazioni della libertà personale fuori e dentro gli istituti e, con essa, un ampliamento complessivo dell'area del controllo penale proiettando, inesorabilmente, il sistema sanzionatorio verso un modello di diritto penale correzionalistico». Insomma, si domanda l'A., «stiamo andando verso un (futuro?) "diritto delle penitenze" del reo?».

[446] E. Dolcini, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, cit., p. 10.

[447] Cfr. la *Relazione illustrativa*, cit., pp. 192-193, p. 195, p. 198, in relazione, rispettivamente, alla semilibertà, alla detenzione domiciliare e al lavoro di pubblica utilità.

56-*bis* l. n. 689/1981, si sostanzia nella predisposizione di un programma di trattamento da parte dell'U.e.p.e., programma che dovrebbe essere calibrato «sulle esigenze (personali, familiari, lavorative, ma anche preventive) del singolo»[448].

Con particolare riguardo alla fisionomia delle nuove pene sostitutive, mentre la semilibertà e la detenzione domiciliare ricalcano grossomodo gli omonimi istituti disciplinati dall'ordinamento penitenziario[449], il lavoro di pubblica utilità trova il proprio modello d'ispirazione nell'omologo istituto già previsto dagli artt. 186 co. 9-*bis* e 187 co. 8-*bis* cod. strada e dall'art. 73 co. 5-*bis* t.u. stupefacenti, a loro volta ricalcanti l'istituto di cui all'art. 54 d.lgs. n. 274/2000 relativo al procedimento davanti al giudice di pace[450] (anche *infra*, 5.4).

Tutte le suddette pene presentano un nucleo comune di prescrizioni obbligatorie, disciplinate dall'art. 56-*ter* l. n. 689/1981, le quali consistono: 1) nel divieto di detenere e portare a qualsiasi titolo armi, munizioni ed esplosivi, anche se è stata concessa la relativa autorizzazione di polizia; 2) nel divieto di frequentare abitualmente, senza giustificato motivo, pregiudicati o persone sottoposte a misure di sicurezza, a misure di prevenzione o comunque persone che espongano concretamente il condannato al rischio di

---

[448] G. Mentasti, *Semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva e lavoro di pubblica utilità sostitutivo*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 12.

[449] La Corte costituzionale, peraltro, con sent. 11 aprile-10 maggio 2024, n. 84, ha escluso la paventata violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega da parte del legislatore delegato della riforma Cartabia con riferimento alla detenzione domiciliare sostitutiva, nella parte in cui la relativa disciplina si discosta parzialmente da quella prevista dall'ord. penit. in relazione all'omologa misura alternativa. Benché, infatti, il legislatore delegante avesse imposto di mutuare, per la normazione della detenzione domiciliare sostitutiva, la regolamentazione già prevista per la misura alternativa, il Giudice delle leggi ha giudicato compatibile con l'art. 76 Cost. la parziale differenziazione delle due misure operata in sede di attuazione della delega, sia perché è stato lo stesso legislatore delegante ad ammettere tale possibilità mediante la previsione della clausola "in quanto compatibile", sia perché i leggeri discostamenti, rilevati dal giudice *a quo*, dalla disciplina assunta a modello si giustificano in quanto funzionali alla *ratio* complessiva dell'istituto.

[450] Per un approfondimento sui contenuti delle singole misure si rimanda, tra gli altri, a: G. Mentasti, *Semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva e lavoro di pubblica utilità sostitutivo*, cit., p. 9 ss.; R. De Vito, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in *Quest. giust.*, 2023, n. 1; D. Guidi, *La riforma delle "pene" sostitutive*, cit., p. 259 ss.; G. De Raho, *Le singole pene sostitutive delle pene detentive brevi*, cit. p. 191 ss.; V. Alberta, S. Amato, E. Losco, M. Straini, *Pene sostitutive delle pene detentive brevi: una riforma culturale*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pisa, 2022, p. 7 ss.

commissione di reati, salvo si tratti di familiari o di altre persone conviventi stabilmente; 3) nell'obbligo di permanere nell'ambito territoriale, di regola regionale, stabilito nel provvedimento che applica o dà esecuzione alla pena sostitutiva; 4) nel ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente; 5) nell'obbligo di conservare, di portare con sé e di presentare a ogni richiesta degli organi di polizia il provvedimento che applica o dà esecuzione alla pena sostitutiva e l'eventuale provvedimento di modifica delle modalità di esecuzione della pena. A tali oneri può essere aggiunto, sulla base di una valutazione discrezionale del giudice, l'ulteriore divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Com'è evidente, la fantasia creativa del legislatore non ha dato buona prova di sé: si tratta, infatti, dello stesso corredo di prescrizioni già previste in relazione alle previgenti sanzioni della semidetenzione e della libertà controllata (*supra*, 5.3.1); prescrizioni che, peraltro, somigliano molto (troppo) a quelle che vengono abbinate all'affidamento in prova al servizio sociale (*supra*, 5.2.3.), nonché alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (*infra*, II, 2.2.2) e alla libertà vigilata (*infra*, II, 4.4). Il che fa pensare più all'opera di un prestidigitatore che a quella di un legislatore avveduto e razionale: cambiano il nome e l'etichetta, cambia la natura, cambia il momento della sua applicazione, ma la misura resta sostanzialmente la medesima. E ben poca cosa è il mancato reinserimento nel nuovo testo dell'art. 56-*ter* l. n. 689/1981 della prescrizione del ritiro della patente: benché sia chiara e lodevole la volontà del legislatore di favorire il reinserimento sociale del condannato, consentendogli di usare il proprio mezzo per recarsi al lavoro e svolgere tutte le altre attività che possono contribuire alla sua risocializzazione, ci si sarebbe forse aspettati di più da una riforma che fa della rieducazione uno dei propri baluardi[451]. A ben vedere, infatti, i contenuti "positivi" delle pene sostitutive sono rimessi completamente alla discrezionalità dell'U.e.p.e. e del singolo giudice chiamato a valutare il programma di trattamento[452]: il che significa

[451] In tal senso, sembra muovere una sottile critica alla riforma Cartabia *in parte qua* T. Travaglia Cicirello, *La riforma delle sanzioni sostitutive e le potenzialità attuabili del lavoro di pubblica utilità*, cit., p. 7, laddove l'A. riflette che «sterile sarebbe una riforma che subordina la sostituzione della pena al vaglio della potenzialità rieducativa se non prevedesse un arricchimento dei contenuti qualificanti delle singole sanzioni così da consentire al giudice di calibrare la pena alla complessiva situazione personale del colpevole».

[452] In particolare, sul delicato ruolo del magistrato nell'operazione di individualizzazione della pena, v. M. Bortolato, *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza*, cit., *passim*.

che, ancora una volta a seconda della sensibilità dei singoli attori coinvolti nel "confezionamento" della pena, si andrà dall'estremo di una sanzione "iper-potenziata", ricca cioè di contenuti ulteriori e dunque molto onerosa per il reo, all'estremo opposto di una sanzione "minima", che invece si limita ai divieti di cui all'art. 56-*ter* l. n. 689/1981 e a poco altro [453].

Per scongiurare, o quantomeno per contenere, un siffatto rischio, evitando così pene "vuote" per chi, in fondo, non ha alcun bisogno di essere rieducato, si sarebbe forse potuto credere di più nella pena pecuniaria sostitutiva, ampliandone l'ambito applicativo in misura maggiore rispetto a quanto fatto dal d.lgs. n. 150/2022 e, in tal modo, sfruttando più pienamente tutti i lodevoli ritocchi apportati dal legislatore della riforma (a partire dall'adeguamento del tasso di conversione, fino alla rinnovata disciplina per le ipotesi di insolvenza e insolvibilità e, forse soprattutto, alla nuova disciplina esecutiva) (anche *infra*, 6) [454].

Così, però, non è stato, e, dunque, bisognerà di nuovo affidarsi al buon operato della magistratura e della difesa tecnica. Restano, in ogni caso, due ingombranti criticità di fondo, alle quali bisognerà prestare particolare attenzione in sede di monitoraggio del riformato sistema sanzionatorio. Da un lato, la nuova disciplina delle pene sostitutive non sembra aver tenuto in debito conto le profonde diseguaglianze socioeconomiche che affliggono oggi il nostro Paese e che, come si è visto (*supra*, 3.3), si manifestano anche nell'ambito del controllo penale; di conseguenza, è tutt'altro che remoto il rischio che il nuovo apparato di pene sostitutive, invece di ridurre le disuguaglianze, finisca per esacerbarle ulteriormente, costruendo nuovi "ponti

[453] Con particolare riguardo al rischio di uno scivolamento della pena sostitutiva della detenzione domiciliare in una dimensione puramente negativa e incapacitante N. Pisani, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., p. 948, il quale evidenzia che, sebbene sulla «carta la pena domiciliare avrebbe i numeri per ambire al ruolo di pena sostitutiva di elezione per reati di consistente gravità nella fascia dai tre ai quattro anni», tale risultato potrebbe essere raggiunto «se e solo se il sistema si mostrasse reattivo dinanzi all'impatto dell'ampliamento delle sfere di trattamento extra penitenziario, con i ben noti problemi di effettività legati ai controlli sull'esecuzione della pena domiciliare». Così, secondo l'A., «anche rispetto alla detenzione domiciliare si ripropone il problema delle capacità di gestione di un'area di repressione penale alternativa in espansione» e, di conseguenza, la «regressione *de facto* verso una misura ad elevato contenuto special-preventivo negativo è dietro l'angolo; e con essa il prodursi di una delegittimazione "rifrattiva" anche delle pene sostitutive».

[454] Per uno sguardo più approfondito sulla pena pecuniaria sostitutiva si rimanda, per tutti, a A. Galluccio, *La pena pecuniaria sostitutiva*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 39 ss.

d'oro" per i più abbienti e penalizzando le fasce sociali più deboli [455]. A ben vedere, infatti, a tali pene potrebbero più facilmente accedere coloro che provengono da un contesto socioeconomico medio o medio-alto, che dispongono di buone reti relazionali e di un domicilio idoneo e che possono disporre di difese tecniche migliori.

Dall'altro lato, il carcere non viene affatto eliminato, ma resta sempre sullo sfondo: un "convitato di pietra" che, a fronte di un forte incremento dei condannati in esecuzione penale esterna e, di conseguenza, dell'oggettiva difficoltà di controllare adeguatamente tutti, potrebbe ben presto reclamare ulteriore spazio a seguito della revoca delle pene sostitutive inflitte [456].

---

[455] Prospetta questo rischio T. PADOVANI, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, cit., p. 10, il quale osserva che, a «tacere dei limiti normativi di applicabilità, meccanismi sanzionatori quali la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro sostitutivo presuppongono una qualche forma di stabile radicamento sociale: un'abitazione, un contesto familiare in grado di sovvenire alle necessità del detenuto, un'attività remunerata di cui egli possa campare»; così come la pena pecuniaria «non è pena per chi versi in condizioni di indigenza: i 5 € della tariffa minima di conversione permetteranno anche ad un modesto operaio di far fronte all'adempimento, ma per un disperato alla fame saranno sempre un miraggio irraggiungibile». Così, le «"pene" sostitutive costituiscono in realtà un provvido paragrafo del diritto penale del cittadino, nel cui ambito l'inflizione della pena carceraria è fenomeno relativamente marginale: quando si verifica, suscita reazioni, peraltro legittime, per la "scoperta" di quale inferno il carcere sia. Non le suscita, o molto meno, invece, quando è dispensato, con generosa ferocia, ai nemici del popolo e a coloro che finiscono con l'essere ad essi assimilati per condizioni personali e sociali. Per il pattume umano, frutto di una raccolta differenziata condotta su basi normative spesso allucinanti (…) il carcere può continuare a essere l'immondezzaio, lo strumento di tortura, il veicolo di morte su cui si imposta la finalità rieducativa».

[456] Sottolineano questo aspetto, tra gli altri, T. PADOVANI, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, cit., p. 10, il quale causticamente osserva che, «se il primo problema del sistema penale è il carcere, e se il carcere è oggi in Italia il luogo di tortura e di maltrattamenti, lascia interdetti che non si sia inteso affrontare la questione con il rigore imposto dal tragico stato delle cose, proprio in occasione di un intervento destinato alla pagella europea. Si trattava di impostare finalmente il rispetto della clausola dell'*extrema ratio* nel ricorso alla pena carceraria non già a partire dalla *domanda*, bensì dall'*offerta* punitiva». Ugualmente critico N. PISANI, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, cit., p. 942, il quale è convinto che «l'obiettivo di sovvertire il rapporto tra sanzioni penali carcerarie e sanzioni penali non carcerarie, conferendo alla pena detentiva il ruolo di *extrema ratio* della risposta sanzionatoria, sembra essere stato nei fatti solo lambito dalla riforma Cartabia». Analogamente, infine, T. TRAVAGLIA CICIRELLO, *La riforma delle sanzioni sostitutive e le potenzialità attuabili del lavoro di pubblica utilità*, cit., p. 15, la quale obietta al legislatore che, «pur trovandosi tra le mani un'occasione formidabile di cambiamento, non trova la forza di osare e imporsi (anzi, addirittura, arretra ulteriormente rispetto alle prescrizioni della delega) e perde la *chance* di arricchire autenticamente il catalogo delle pene a disposizione del giudice della cognizione, declinando ancora una volta il sistema delle sanzioni in chiave carcerocentrica».

5.4. *Le pene applicate dal giudice di pace*

La quarta "via di fuga" dalla pena detentiva deve individuarsi nell'ambito del microsistema normativo – o, come è stato definito, nell'«ordinamento sezionale del sistema penale» [457] – del giudice di pace.

Faticosamente raggiunta, dopo un pluridecennale dibattito teorico e politico [458], con il d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, l'attribuzione della competenza penale al giudice onorario è stata valutata assai positivamente dai primi commentatori, i quali l'hanno apprezzata come «un traguardo particolarmente significativo» [459], quando non addirittura una «riforma epocale del diritto penale» [460]: un passo in avanti, dunque, molto coraggioso, a fronte del quale non è parso azzardato sostenere che «il legislatore abbia delineato, sia pure in forma embrionale, i tratti di un vero e proprio "secondo sistema penale"» [461].

D'altro canto, tale novità legislativa – giustamente contestualizzata in un più generale «processo di rinnovamento del sistema giustizia iniziato nel corso della XIII legislatura, affiancato da altri interventi "satelliti", tutti diretti a migliorare le condizioni di funzionalità del settore» [462] – è apparsa da

---

[457] Così T. Padovani, *Premesse introduttive alla giurisdizione del giudice di pace*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. XI.

[458] Per un approfondimento dei profili storici e, in particolare, del dibattito che ha preceduto l'introduzione del d.lgs. n. 274/2000, si rimanda, tra gli altri, a G. Varraso, voce *Giudice di pace (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 332 ss.; D. Vicoli, *Precedenti e fonti normative*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, pp. 3-12; E. Aghina, P. Piccialli, *Il giudice di pace*, Salerno, 2001, p. 15 ss.

[459] G. Fidelbo, voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. II, Torino, 2007, p. 244, il quale osserva che quello «della competenza penale è stato, da sempre, un tema spinoso nel dibattito che ha accompagnato la costruzione del sistema di giustizia onoraria e che ha condizionato lo stesso modello di giudice di pace». In particolare, l'A. evidenzia come, a fronte di un iniziale e più ambizioso progetto di riforma, si sia poi sostituita una prospettiva di intervento che si è caratterizzata «per una forte impronta minimalistica, contraria alla istituzione di una nuova figura di giudice e favorevole ad una mera "rivitalizzazione" del conciliatore, senza alcuna ripercussione sul settore penale».

[460] D. Brunelli, *Gli esiti non sanzionatori del procedimento penale davanti al giudice di pace: la tutela della persona offesa tra spinte mediatrici ed esigenze deflattive*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, p. 118.

[461] Con queste parole M. Papa, *La selezione dei reati per il sistema penale del giudice di pace: costruzione di un nuovo sistema punitivo e mutazioni della legalità penale*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 20.

[462] Ancora G. Fidelbo, voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, cit., p. 246.

subito sintomatica di una «tendenza sempre più marcata dell'ordinamento penale, non solo nostro, verso la creazione di "sottosistemi" che – per specifiche materie o per ambiti particolari – tendono a scomporre il "sistema" in moduli aventi autonoma caratterizzazione»[463].

In questa prospettiva, la principale e più vistosa peculiarità del 'modulo' delineato dal d.lgs. n. 274/2000 è rappresentata, com'è noto, da un'inedita «osmosi»[464] tra diritto penale sostanziale e processuale[465], i quali sono stati fatti dialogare e convergere dal legislatore in vista della messa a punto di un sistema in grado di coniugare un impianto di fondo marcatamente orientato alla conciliazione delle parti in causa[466] con le

---

[463] In questi termini L. STORTONI, *Introduzione sugli aspetti di diritto penale sostanziale*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 15.

[464] Parla di «osmosi» tra disciplina sostanziale e processuale L. PICOTTI, *Il nuovo volto del sistema sanzionatorio del giudice di pace: considerazioni conclusive*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 197.

[465] Giudica positivamente la combinazione di diritto sostanziale e processuale, ad es., T. PADOVANI, *Premesse introduttive alla giurisdizione del giudice di pace*, cit., p. XII, il quale osserva che «nel caso della competenza penale del giudice di pace l'incontro tra diritto e processo non si traduce in un (poco casto) connubio, ma un'interazione rispettosa del senso e del significato che a ciascuno compete»: e ciò in quanto il «rito è in funzione di una determinata tipologia di reati; i modi di definizione privilegiano soluzioni compositive e ripristinatorie consentanee alla natura del conflitto espresso con la violazione, ed ambiscono ad eliderlo, non ad occultarlo; gli strumenti sanzionatori, in sé modesti, corrispondono alla ridotta gravità dei reati, ma si profilano in termini di effettività perché giungono all'esito di una vicenda che ha esplorato negativamente la possibilità di una soluzione alternativa». Si tratta, dunque, «di una riforma che non solo non conculca la strumentalità del processo, ma la risalta in tutte le sue potenzialità, in rapporto ad un gruppo determinato di reati». Decisamente più critico L. STORTONI, *Introduzione sugli aspetti di diritto penale sostanziale*, cit., p. 16, il quale, nell'evidenziare il «ruolo di servo-padrone che pure nell'ambito della disciplina di cui ci occupiamo, il processo tende ad assumere rispetto al diritto sostanziale», considera tale commistione «un fatto davvero sconvolgente se solo si riflette sul fatto che il *tipo* ed il *quantum* di sanzione e l'indice del disvalore che il legislatore attribuisce al comportamento incriminato». Ritiene, infine, che la convergenza di diritto sostanziale e processuale sia, al contempo, il pregio e il limite della riforma G. CERQUETTI, *La competenza penale del giudice di pace: aspetti sostanziali*, in *Riv. pen.*, 2003, p. 280.

[466] Pone l'accento sulla componente conciliativa del d.lgs. n. 274/2000, ad es., L. EUSEBI, *Strumenti di definizione anticipata del processo e sanzioni relativi alla competenza penale del giudice di pace: il ruolo del principio conciliativo*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 55 ss.; ID., *Giustizia conciliativa e discrezionalità nel sistema penale*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, 2005, p. 55 ss.

(solite) esigenze di deflazione processuale e carceraria [467].

Giudicata dalla dottrina più critica come espressione di «ermafroditismo politico-criminale» [468], la convivenza delle nuove aspirazioni conciliative e riparative con il ben più tradizionale pragmatismo efficientista risulta chiara già nella relazione di accompagnamento, laddove si legge che, pur non essendo certamente estraneo al d.lgs. n. 274/2000 un certo «intento di tipo deflattivo», la riforma si pone al contempo il più ambizioso obiettivo di definire «un modello di giustizia penale affatto diverso da quello tradizionale, destinato ad affiancarsi a quest'ultimo in funzione ancillare»; un modello che, per un verso, persegua «un riavvicinamento della collettività all'amministrazione della giustizia anche nel delicato settore del diritto penale» e, per altro verso, dia vita a «un diritto penale più "leggero", dal "volto mite"» e che punti «dichiaratamente a valorizzare la "conciliazione" tra le parti come strumento privilegiato di risoluzione dei conflitti» [469].

Il d.lgs. n. 274/2000, incuneando, «a mo' di intercapedine operativa, la

---

[467] Cfr., ad es., E. Aprile, *La competenza penale del giudice di pace*, Milano, 2007, pp. 2-3, il quale ritiene che la riforma del 2000 sia «pensata per soddisfare principalmente un'esigenza di deflazione dei carichi di lavoro della magistratura ordinaria». V. anche G. Fidelbo, voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, cit., p. 246, laddove osserva che la riforma è stata occasionata «da istanze efficientiste volte a soddisfare esigenze di decongestione del carico di lavoro della magistratura professionale».

[468] L'espressione è di F. Giunta, *Un primo bilancio applicativo della giurisdizione penale di pace*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, p. 104, il quale sostiene che «[c]on la giurisdizione penale di pace si sono perseguiti infatti due obiettivi tra loro diversi e non facilmente conciliabili: l'uno si inscrive nella logica della deflazione, che guarda alla quantità della criminalità minore da sottrarre alle cure della magistratura ordinaria; l'altro, decisamente più innovativo nello scenario della nostra tradizione legislativa, consiste nell'allestimento di un trattamento qualitativamente diverso per un'area di criminalità selezionata in base a criteri che attengono non tanto alla gravità del fatto tipico, quanto al sostrato sociale del reato».

[469] Cfr. la *Relazione di accompagnamento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, nella quale il legislatore delegato giustifica l'impianto del d.lgs. n. 274/2000 osservando che «la risposta penale – da troppo tempo cristallizzata sul binomio pena detentiva/pena pecuniaria – è sempre più lontana dalle domande di giustizia dei cittadini», laddove il «ricorso frequente al diritto penale ha condotto ad una situazione in cui l'entità, complessivamente alta, degli editti non trova riscontro in un'altrettanto rigorosa applicazione delle sanzioni». Inoltre, sempre secondo il riformatore, «lo strumento penalistico ha invaso settori distanti dal suo "naturale" campo di elezione: è stato posto a presidio di interessi diffusi ovvero sovraindividuali, anche di rilievo prioritario, ma non di rado lontani dalle esperienze e dal vissuto quotidiano del singolo. Questo processo, in parte inevitabile, di ampliamento dell'area penalmente rilevante ha così comportato una progressiva divaricazione tra le ragioni della giustizia e le esigenze del cittadino comune, che lamenta una lentezza intollerabile, quando non addirittura un deficit nella risposta dello Stato».

fascia intermedia di una giustizia penale mite e riparativa, dove l'epilogo processuale fisiologico è costituito dalla conciliazione, mentre quello patologico consiste nell'irrogazione della pena»[470], si è dunque atteggiato a "laboratorio" e "centro di sperimentazione"[471], nel tentativo di fornire una più seria ed efficace «risposta giudiziaria a reati che costituivano "i rifiuti" della giustizia ordinaria»[472].

E sì, perché l'ambito applicativo d'elezione della nuova giustizia penale del giudice di pace avrebbe dovuto essere quello della «microconflittualità interindividuale»[473], un territorio che, per lungo tempo trascurato «non solo dall'egemonia penale, ma sempre più da ogni interesse pubblico»[474], è apparso (non a torto) agli occhi dei riformatori come il luogo ideale in cui sperimentare un nuovo paradigma della giustizia penale; un paradigma che, ribaltando i ruoli «nella dialettica legalità-discrezionalità»[475], mette l'organo giudicante «al centro della scena», non tanto come «braccio armato del legislatore», quanto piuttosto come «interprete unico dei bisogni sociali di punizione»[476].

---

[470] F. Giunta, *Un primo bilancio applicativo della giurisdizione penale di pace*, cit., p. 105.

[471] A proposito della natura "sperimentale" del d.lgs. n. 274/2000, si veda anzitutto la *Relazione di accompagnamento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, nella quale si legge espressamente che la normativa in questione sarebbe senz'altro «suscettibile di assumere in futuro più ampia diffusione, previa la sua positiva "sperimentazione" sul campo della prassi». In dottrina, evidenziano tale profilo, tra gli altri, T. Padovani, *Premesse introduttive alla giurisdizione del giudice di pace*, cit., p. XIII; F. Giunta, *La giurisdizione penale di pace: profili di diritto sostanziale*, in *Studium iuris*, 2001, p. 396; G. Cerquetti, *La competenza penale del giudice di pace: aspetti sostanziali*, cit., 280.

[472] G. Fidelbo, voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, cit., p. 246.

[473] Questa la locuzione utilizzata nella *Relazione di accompagnamento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*.

[474] M. Pavarini, *Le attuali tendenze della penalità: residualità del carcere e pene alternative di fronte alla competenza penale del giudice di pace*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 51, secondo il quale si può «ben dire che – sia pure eventualmente di fronte al fallimento della principale risorsa risarcitoria/compensatoria/mediatoria – un vuoto di penalità viene riempito da una nuova penalità, sia pure *soft*, come la pena della permanenza domiciliare e quella del lavoro di pubblica utilità. Insomma, il sistema della giustizia penale di competenza del giudice di pace si dispiega nello spazio segnato dalla privatizzazione del bene della sicurezza».

[475] D. Brunelli, *La sanzione nel diritto penale mite: dalla discrezionalità applicativa alla "certezza" della esecuzione*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, 2005, p. 85, il quale osserva che «a fronte di una sanzione che dapprima, nella sua fase comminatoria, suona come inderogabile e incondizionata, per poi divenire incerta e derogabile nella sua concreta applicazione, emerge ora un sistema che contiene precetti penali dal contenuto non più assolutamente inderogabile e che però commina sanzioni sì miti, ma non sospendibili, quindi di tendenzialmente "certa" applicazione».

[476] Ancora D. Brunelli, *La sanzione nel diritto penale mite*, cit., p. 84.

Come ben noto, però, ai buoni propositi non è seguita una altrettanto buona traduzione in diritto positivo. In effetti, la selezione delle norme incriminatrici da attribuire alla competenza del giudice di pace – giustamente considerata come «un momento assolutamente cruciale della riforma»[477], posto che proprio dalla tipologia dei reati attorno a cui orbita, il sistema dovrebbe trovare, infatti, «la sua fisionomia, ed il suo orientamento funzionale»[478] – si è rivelata, già nella versione originaria dell'art. 4 d.lgs. n. 274/2000, tutt'altro che razionale e coerente con l'impostazione di fondo della riforma[479], trasformando «la cernita dei reati "candidati" in una vera e propria caccia al tesoro, in cui, alla fin fine, è mancato proprio il tesoro»[480].

Il tempo, e la cattiva legislazione, hanno poi fatto il resto: contrariamente agli auspici della dottrina, che si attendeva, dopo un periodo iniziale di rodaggio, un progressivo allargamento del catalogo di reati attribuiti alla competenza del giudice di pace[481], i successivi ritocchi, diretti o indiretti, all'art.

---

[477] M. Papa, *La selezione dei reati per il sistema penale del giudice di pace*, cit., p. 31.

[478] *Ibidem*.

[479] Con riferimento alla selezione dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, hanno espresso opinioni critiche, tra gli altri, M. Papa, *La selezione dei reati per il sistema penale del giudice di pace*, cit., p. 32; Id., *La competenza per i reati previsti dal codice penale*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 103; Id., *Giudice di pace e reati del codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 158 ss.; A. Bernardi, *La competenza per i reati previsti dalla legislazione complementare*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, pp. 127 e 131; Id., *Giudice di pace e reati della legislazione speciale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 164 ss.; E. Mattevi, *Caratteri generali del sistema sanzionatorio del giudice di pace e disciplina della pena pecuniaria*, in Aa.Vv., *Il sistema sanzionatorio nel procedimento penale davanti al giudice di pace*, Milano, 2005, pp. 22-23; D. Brunelli, *Gli esiti non sanzionatori del procedimento penale davanti al giudice di pace*, cit., pp. 118-119. Due, in particolari, le critiche ricorrenti tra i commentatori: da un lato, l'esiguità dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, che di fatto ha limitato in maniera assai significativa l'operatività del nuovo settore di giustizia penale; dall'altro lato, l'inclusione di fattispecie (soprattutto extracodicistiche) che, sia per il bene giuridico protetto sia per la tipologia di vittima, appaiono dissonanti rispetto alla dimensione conciliativa del d.lgs. n. 274/2000.

[480] T. Padovani, *Premesse introduttive alla giurisdizione del giudice di pace*, cit., p. XIII, il quale aggiunge che la «manciata di ipotesi criminose elencate nel comma 2 dell'art. 4 rappresenta il frutto di un'acribia investigativa appassionatamente esercitata nelle steppe del nostro sistema penale: ma con gli occhi imposti dalla delega era impossibile discernere altro. Se i risultati sono modesti ed eterogenei, la loro stessa presenza intende attestare l'ingresso del giudice penale nel vasto mondo della legislazione penale speciale: oggi sparuta; domani si vedrà».

[481] Cfr., ad es., M. Papa, *La competenza per i reati previsti dal codice penale*, cit., p. 104, il quale, all'indomani della riforma, rilevava come «il catalogo dei reati di codice attribuiti al giudice di pace potesse, e possa, essere ulteriormente arricchito: da un lato, con una serie di altri reati punibili a querela dell'offeso (…), dall'altro, inserendo anche fattispecie perseguibili d'ufficio, come

4 d.lgs. n. 274/2000 hanno quasi invariabilmente accorciato l'elencazione ivi contenuta, riducendo in maniera significativa l'ambito di operatività, già di per sé non particolarmente esteso, del giudice onorario [482].

Gli interventi in senso estensivo si riducono invece a due soltanto. Un'estensione diretta è stata operata dalla l. 15 luglio 2009, n. 94, e dal d.l. 23 giugno 2011, n. 89, conv. con modif. dalla l. 2 agosto 2011, n. 129, mediante l'inserimento delle nuove lett. s-*bis*) e s-*ter*) al co. 2 dell'art. 4 d.lgs. n. 274/2000, le quali hanno affidato al giudice di pace alcuni reati in materia di immigrazione, con il nemmeno troppo celato intento di pervenire in maniera rapida all'espulsione dello straniero condannato, sanzione appositamente introdotta dalla medesima l. n. 94/2009 all'art. 62-*bis* d.lgs. n. 274/2000. Un'estensione indiretta è invece dovuta all'incremento, operato dalla riforma Cartabia, delle ipotesi di lesioni personali volontarie perseguibili a querela, ipotesi che sono così state attratte nella sfera di competenza del giudice di pace.

Non si può quindi che condividere l'amara constatazione di quell'autorevole voce dottrinale, secondo cui all'esito del lungo processo di assestamento di cui si è appena dato conto, accade che «oggi i procedimenti davanti al giudice di pace abbiano spesso ad oggetto reati per i quali la

---

alcune ipotesi di furto aggravato, in cui però il microconflitto individuale è agevolmente ricomponibile e il danno agevolmente riparabile».

[482] In particolare, dopo l'avviso di rettifica del maggio 2001, che ha eliminato le lett. a) e c) del co. 2 dell'art. 4 d.lgs. n. 274/2000 e ha modificato la lett. b) del medesimo comma, si sono registrati i seguenti "tagli" alla competenza del giudice di pace: 1) l'espunzione degli artt. 593 c.p. e 189 co. 6 cod. strada (l. 9 aprile 2003, n. 72); 2) l'abrogazione della lett. p) dell'art. 4 co. 2 d.lgs. cit. (l. 6 aprile 2005, n. 49); 3) l'esclusione della competenza del giudice di pace in relazione al reato di cui all'art. 590 co. 3 c.p. se commesso in stato di ebbrezza alcoolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti ai sensi di cui all'art. 186 co. 2 lett. c) (d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modif. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125); 4) la delimitazione della competenza del giudice di pace in relazione al reato di cui all'art. 639 c.p. alla sola ipotesi di cui al co. 1 (l. 15 luglio 2009, n. 94); 5) l'esclusione della competenza del giudice di pace in relazione ai reati di cui agli artt. 581 e 582 c.p. se commessi nei confronti di taluno dei soggetti di cui all'art. 577 co. 2 c.p. o nei confronti dei conviventi (d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con modif. dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119). Agli anzidetti interventi diretti del legislatore sull'art. 4 d.lgs. n. 273/2000 devono aggiungersi i d.lgs. 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8, i quali hanno indirettamente ridotto l'area di competenza del giudice di pace, trasformando alcuni reati attribuiti alla sua cognizione in illeciti civili (ingiuria, sottrazione di cose comuni, appropriazione di cose smarrite) e in illeciti amministrativi (danneggiamento semplice). Infine, va menzionata la sent. 7 novembre-14 dicembre 2018, n. 236, della Corte costituzionale, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 d.lgs. n. 274/2000 nella parte in cui non esclude dai delitti, consumati o tentati, di competenza del giudice di pace anche quello di cui all'art. 582 co. 2 c.p. per fatti commessi contro l'ascendente o il discendente di cui all'art. 577 co. 1 n. 1 c.p. come modificato dall'art. 2 l. 11 gennaio 2018, n. 4.

conciliazione non è possibile»[483]: il che comporta, com'è inevitabile, la frustrazione delle aspirazioni originariamente sottese all'istituzione della competenza penale del giudice onorario, il quale sembra essersi ridotto a una delle tante armi spuntate della deflazione processuale.

Al netto dell'operazione di sabotaggio di cui si è appena dato conto, uno dei profili maggiormente innovativi del d.lgs. n. 274/2000 rimane ancora oggi quello relativo alla previsione di un «arsenale sanzionatorio altrettanto tipico ed alternativo rispetto a quello maneggiato dal giudice professionale»[484]; un arsenale sanzionatorio che, composto di pena pecuniaria, permanenza domiciliare e lavoro di pubblica utilità (cui si è aggiunta, in un momento successivo, l'espulsione dello straniero), ha consentito di sottrarre un certo numero di reati, invero al momento assai ridotto, «alla "tirannia della pena detentiva", senza ricorrere allo strumento della depenalizzazione»[485]. A ben vedere, infatti, con il d.lgs. n. 274/2000 si è per la prima (e, finora, unica) volta sperimentato un microcosmo penale nell'ambito del quale la pena carceraria non costituisce più un'opzione sanzionatoria percorribile, venendo essa di nuovo in gioco solamente nel caso di commissione del nuovo e diverso reato di violazione degli obblighi di cui all'art. 56 d.lgs. n. 274/2000[486]. E poco importa che l'"atto di coraggio" mostrato dal legislatore nell'emanciparsi, sia pure con estrema cautela, dal carcere sia dovuto forse più alla scarsa fiducia riposta nel nuovo giudice onorario che a un sincero e consapevole slancio modernizzatore[487]. Resta la novità di una riforma

---

[483] E. Dolcini, *Il paradosso della giustizia penale del giudice di pace: non punire come scelta razionale, non punire per ineffettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1229.

[484] G. Fidelbo, voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, cit., p. 246.

[485] E. Mattevi, *Caratteri generali del sistema sanzionatorio del giudice di pace e disciplina della pena pecuniaria*, cit., p. 2.

[486] Sottolineano, tra gli altri, il carattere innovativo dell'apparato sanzionatorio affidato al giudice di pace F. Giunta, *Le sanzioni*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 399; I. Leoncini, *L'obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità*, in A. Scalfati (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, p. 441 ss.; Ead., *Le sanzioni*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 189 ss.; E. Mattevi, *Caratteri generali del sistema sanzionatorio del giudice di pace e disciplina della pena pecuniaria*, cit., pp. 19-20, laddove sottolinea la diversità strutturale delle pene del giudice di pace rispetto alle misure alternative e alle pene sostitutive.

[487] D. Brunelli, *Il congedo dalla pena detentiva nel microsistema integrato del diritto penale "mite"*, in A. Scalfati (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, pp. 402-403, laddove l'A. considera «di certo curioso che dopo un appassionato dibattito teorico e pratico caratterizzante il diritto penale di fine millennio, la rinuncia all'opzione carceraria in Italia avvenga non già per l'intrinseca crisi di legittimazione e di funzionalità della pena

del sistema sanzionatorio che, oltre a essere quanto di più simile a una riscrittura degli editti sanzionatori delle singole norme incriminatrici che si sia visto finora [488], continua a rappresentare un'apertura «verso un diritto penale nuovo, alternativo a quello classico, rispondente ad una logica diversa e distante da quella incentrata sulla pena detentiva» [489].

Se, come appena ricordato, l'operazione legislativa appena descritta è stata accolta nel suo complesso con grande favore dai commentatori e merita ancora oggi il più pieno apprezzamento, nondimeno non sono mancate critiche con riferimento alla concreta disciplina del nuovo sistema sanzionatorio che, come si sa, aspira a combinare i canoni della mitezza e dell'indefettibilità [490].

---

detentiva, quanto piuttosto per la scarsa "fiducia" nella figura professionale del nuovo giudice penale che si va ad istituire». Secondo l'A., infatti, il congedo, parziale e limitato, dalla pena detentiva «avviene non per effetto di una direttiva politico-criminale scaturita dal dibattito che ha coinvolto il contenuto, i fini e l'efficacia della pena tradizionale, ma per ragioni meno "nobili", più attinenti alle esigenze pratiche connesse all'esercizio della giurisdizione in campo penale, alla "resa" dell'azienda giustizia, alla quantità più che alla qualità del "prodotto finito"». Al contrario, «si può dire che proprio nel momento in cui si appresta a farsi un po' da parte sulla scena, la pena detentiva gode di grande credibilità "politica" e che il suo intrinseco splendore non sia affatto nella fase di tramonto; sono le necessità contingenti di un legislatore che sembra dire "vorrei, ma non posso", a dettare una simile scelta, ed ecco perché si preferisce la sordina all'enfasi di un messaggio che avrebbe altrimenti una portata epocale».

[488] Ancora D. Brunelli, *Il congedo dalla pena detentiva nel microsistema integrato del diritto penale "mite"*, cit., p. 405, laddove l'A. parla di «vera e propria modifica della parte sanzionatoria delle singole norme penali incriminatrici». Con riguardo alla preferenza per il meccanismo sostitutivo di cui all'art. 52 d.lgs. n. 274/2000 rispetto a un intervento modificativo delle singole comminatorie di pena, la *Relazione di accompagnamento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, enuclea tre ordini di ragioni. In primo luogo, viene sottolineata l'«assenza di criteri relativi alle eventuali modifiche da apportare al codice penale, rispetto al quale si sarebbe dovuto incidere non solo "agendo" su talune fattispecie (ancora una volta può tornare comodo l'esempio delle lesioni colpose e dell'ingiuria), ma, anche, sulla disciplina generale del codice dovendosi adeguare alle nuove sanzioni non solo il "catalogo" generale delle pene principali, ma, altresì, taluni istituti di portata generale che avrebbero dovuto esser resi conformi alla nuova realtà normativa con conseguenze, sul piano sistematico, assolutamente imprevedibili». In secondo luogo, si sottolinea che l'opzione prescelta era l'unica che consentiva di conservare intatta la natura delittuosa o contravvenzionale dei reati affidati alla competenza del giudice di pace. In terzo luogo, e infine, viene posto l'accento sulla «connessione tra i profili sostanziali e quelli procedurali», sicché, «ove si fosse inciso direttamente sul dettato del codice penale, modificando gli editti sanzionatori delle singole fattispecie, la citata, intima connessione tra aspetti sostanziali e processuali sarebbe rimasta sottintesa e dunque invisibile». Sul punto, v. anche E. Aprile, *La competenza penale del giudice di pace*, cit., pp. 284-285.

[489] E. Mattevi, *Caratteri generali del sistema sanzionatorio del giudice di pace e disciplina della pena pecuniaria*, cit., p. 39.

[490] Cfr., I. Leoncini, *Le sanzioni*, cit., pp. 189-190; F. Giunta, *Le sanzioni*, cit., p. 399.

Oltre al paventato rischio di monetizzazione della responsabilità penale [491] – derivante sia dalla scelta legislativa di prevedere la pena pecuniaria come opzione sanzionatoria comune a tutti i reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, sia da un regime di conversione particolarmente vantaggioso [492] – e al timore di una scarsa appetibilità del lavoro di pubblica utilità [493], tre sono state, in particolare, le obiezioni più significative mosse al compendio di sanzioni predisposto dal d.lgs. n. 274/2000.

Con riguardo alle tipologie di sanzioni individuate dal legislatore è stata anzitutto giudicata «irrazionale la previsione di diverse tipologie di pena in riferimento alla gravità edittale della fattispecie di reato, non del fatto» [494],

---

[491] Con riferimento al rischio di monetizzazione si veda, ad es., G. VARRASO, voce *Giudice di pace (diritto processuale penale)*, cit., pp. 337-338, laddove l'A. osserva che la «centralità della pena pecuniaria comporta il rischio di monetizzare la responsabilità penale all'interno della giustizia minore e di sperequare coloro che non sono in grado di far fronte alla stessa, senza dimenticare i limiti connessi all'effettiva riscossione della multa e dell'ammenda».

[492] Cfr. E. MATTEVI, *Caratteri generali del sistema sanzionatorio del giudice di pace e disciplina della pena pecuniaria*, cit., p. 11, la quale evidenzia che la pena pecuniaria «ricopre un ruolo centrale nell'ambito delle sanzioni che il giudice di pace può irrogare». Sulla pena pecuniaria in generale v. anche A. DI MARTINO, *Art. 52 – Sanzioni*, in M. Chiavario, E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale. Commento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 e alle successive modifiche*, Torino, 2002, p. 435 ss.; P. MUTTI, *L'apparato sanzionatorio*, in AA.VV., *Il processo penale innanzi al giudice di pace*, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 272; E. AGHINA, P. PICCIALLI, *Il giudice di pace*, cit., p. 262 ss.; E. APRILE, *La competenza penale del giudice di pace*, cit., p. 286 ss.

[493] In questo senso I. LEONCINI, *L'obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità*, cit., p. 464, laddove si valuta «l'*appetibilità* tutto sommato *relativamente scarsa* che l'eventuale opzione a favore del lavoro di pubblica utilità da parte del condannato offre rispetto alla permanenza domiciliare, pur teoricamente concepita dal legislatore come più severa, trattandosi di prestazione d'opera non retribuita che richiede un maggior impegno da parte del condannato ed essendone la durata massima superiore a quella della permanenza domiciliare». Per un inquadramento della pena del lavoro di pubblica utilità v. anche F. PANIZZO, *Il lavoro di pubblica utilità*, in AA.VV., *Il sistema sanzionatorio nel procedimento penale davanti al giudice di pace*, Milano, 2005, p. 69 ss., il quale vede con favore tale sanzione, in quanto essa si caratterizza «per perseguire obiettivi di rinnovata valorizzazione dei principi dettati dalla Costituzione, che riconoscono alla sanzione penale i caratteri di estremo rimedio, di proporzione, di personalità e di finalizzazione rieducativa, in una prospettiva di armonizzazione del diritto penale italiano con le soluzioni sanzionatorie adottate nel contesto europeo»; A. DI MARTINO, *Art. 54 – Lavoro di pubblica utilità*, in M. Chiavario, E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale. Commento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 e alle successive modifiche*, Torino, 2002, p. 463 ss.; E. AGHINA, P. PICCIALLI, *Il giudice di pace*, cit., p. 280 ss.; E. APRILE, *La competenza penale del giudice di pace*, cit., p. 291 ss.; P. MUTTI, *L'apparato sanzionatorio*, cit., p. 285 ss.; E. ALBAMONTE, P. MOLINO, *Il nuovo processo penale davanti al giudice di pace*, Milano, 2001, p. 111 ss.

[494] Così A. MAGLINO, *Il sistema sanzionatorio dei reati devoluti alla competenza del giudice di pace*, in *Riv. pen.*, 2001, p. 340.

laddove invece si sarebbe forse potuto sperimentare un più innovativo sistema di pene calibrate, in un'ottica di prevenzione speciale positiva, sui singoli reati affidati alla cognizione del giudice di pace. Ma, soprattutto, si è fatto leva sulle potenziali iniquità e disparità di trattamento che le pene del giudice di pace porterebbero inevitabilmente con sé. Come acutamente osservato, infatti, «il sistema della giustizia mite e privatizzata può funzionare solo tra soggetti "pari" e "proprietari", cioè può realizzarsi solo quando ci sono le condizioni per agire "contrattualmente"»[495]: ne deriva il rischio di una deterrenza sempre più depotenziata rispetto alle classi sociali più agiate e, in parallelo, una diversa e maggiore afflittività per i meno abbienti; ingiustizie, queste, che però «stridono con le finalità rieducative che il legislatore si propone di perseguire e potrebbero causare un'ulteriore sfiducia del cittadino nella risposta statuale all'illecito»[496].

Ancora una volta, poi, sono stati giustamente segnalati i notevoli margini di discrezionalità di cui gode il giudice (in questo caso, giudice di pace) nella scelta della sanzione da applicare nel caso concreto, scelta che però non è in nessun modo orientata dal legislatore e che, dunque, si dovrà basare unicamente sulla norma "muta" di cui all'art. 133 c.p.[497]. Il che, ovviamente, non fa altro che aggravare il rischio di trattamenti sanzionatori disomogenei sul territorio nazionale.

---

[495] Così M. Pavarini, *Le attuali tendenze della penalità*, cit., p. 53, il quale argomenta efficacemente che «anche in questo caso la contraddizione non può essere più di tanto celata. Si rifletta: la permanenza domiciliare – meglio sarebbe stata nominarla "detenzione di fine settimana" – immaginata sul profilo di un condannato che appunto lavora stabilmente cinque giorni alla settimana e che – beato lui – ha anche una casa, il meritato riposo domenicale lo può ben passare "recluso" in famiglia. Ve lo immaginate l'immigrato clandestino, il senza fissa dimora, il tossicodipendente abbandonato dalla rete assistenziale – insomma un soggetto della *underdog class* – come potrà mai effettivamente eseguire la pena della permanenza domiciliare?; e lo stesso in parte dicasi per il lavoro di pubblica utilità, disciplinato come lavoro volontario e gratuito nel/del tempo libero. Ripeto: tutto ciò non ritengo infici la positività – per ora tutta potenziale – nel sistema di giustizia penale del giudice di pace. Ma appunto detto sistema è rivolto a dare soluzione ad alcuni – e solo alcuni – problemi emersi con la privatizzazione del bene e della sicurezza. Il sistema della penalità – quello che si regge ancora nel controllo e nella incapacitazione selettiva delle classi marginali – continuerà nel frattempo a procedere aumentando gli indici della sua produttività».

[496] A. Maglino, *Il sistema sanzionatorio dei reati devoluti alla competenza del giudice di pace*, cit., p. 341. Similmente, rispetto al rischio di ingiustizie sociali, E. Mattevi, *Sanzioni del giudice di pace penale: spunti critici*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, p. 156 ss.

[497] Sul vuoto di fini dell'art. 133 c.p. si rimanda, per tutti, a E. Dolcini, *La commisurazione della pena. La pena detentiva*, Milano, 1979, p. 34 ss.

Infine, si è registrata una diversità di vedute con riferimento all'art. 60 d.lgs. n. 274/2000, alla norma, cioè, che preclude l'applicabilità dell'istituto della sospensione condizionale della pena ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, anche se conosciuti da un giudice diverso [498], in un'evidente ottica di bilanciamento del carattere della mitezza con quello dell'effettività. Se, infatti, una parte della dottrina ha giudicato con favore il disposto dell'art. 60 d.lgs. n. 274/2000, anche alla luce del fatto che, nell'ambito del procedimento davanti al giudice di pace, l'irrogazione della pena rappresenta (meglio, dovrebbe rappresentare) un esito eccezionale a fronte del vano esperimento di un tentativo di conciliazione [499], altra parte della dottrina ha invece mostrato qualche riserva, sottolineando la disparità di trattamento rispetto ai più gravi reati attribuiti alla competenza del giudice ordinario e avanzando perciò dubbi di legittimità costituzionale [500], dubbi peraltro

[498] Com'è noto, il poco perspicuo tenore letterale della norma – la quale esclude l'applicabilità dell'istituto di cui all'art. 163 ss. c.p. rispetto «alle pene irrogate dal giudice di pace» – ha fatto sorgere l'interrogativo se tale regola operi soltanto se il reato sia conosciuto dal giudice di pace o se, al contrario, essa valga anche nel caso in cui il reato sia attratto per connessione nella competenza di altro giudice. La posizione della giurisprudenza, ormai consolidata sul punto, è a favore della seconda opzione interpretativa: cfr., tra le molte, Cass., sez. V, 28 settembre 2012 (dep. 22 gennaio 2013), n. 3198, Gentili; Cass., sez. V, 21 febbraio (dep. 4 aprile) 2007, n. 13807, Meoli; Cass., IV, 20 settembre (dep. 26 ottobre) 2004, n. 41702, Nuciforo. Si vedano, per tutti, S. Turchetti, sub *Art. 60 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2021, p. 2127 ss.; A. Martini, *Art. 60 – Esclusione della sospensione condizionale della pena*, in M. Chiavario, E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale. Commento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 e alle successive modifiche*, Torino, 2002, p. 495 ss.

[499] In questo senso, ad es., T. Padovani, *Premesse introduttive alla giurisdizione del giudice di pace*, cit., p. XVII, il quale osserva che «[p]roprio perché "miti" e proprio perché inflitte all'esito di un percorso processuale che ne ha accertato la necessità, esse non sono suscettibili di sospensione condizionale (art. 60): una scelta razionale di ineccepibile fondamento. In effetti, optare per la sospendibilità, avrebbe significato trasformare il giudice di pace in un autentico buffone, che, dopo essersi sbracciato invano per conciliare persona offesa e imputato, dopo aver constatato che il fatto non è di particolare tenuità, dopo aver verificato che l'imputato si è ben guardato dal riparare il danno, pronuncia una sentenza a pena intrinsecamente modesta, e per giunta non eseguita». Similmente F. Palazzo, *La sospensione condizionale tra giudice di pace e riforma del codice penale*, cit., p. 1558, il quale spiega e giustifica la scelta legislativa osservando che «la mancata riparazione, in un procedimento che fin dall'inizio chiede all'imputato di attivarsi per il ristoro della vittima e l'eliminazione delle conseguenze del reato, costituisce da un lato il *sintomo* di una capacità criminale incompatibile con la sospensione e, dall'altro, esclude *in anticipo* quel contenuto sanzionatorio (la riparazione, appunto) essenziale alla consistenza dell'istituto condizionale».

[500] Così, ad es., F. Giunta, *Le sanzioni*, cit., p. 418, il quale riflette che l'«ambiguità dell'istituto sospensivo ostacola pertanto la piena giustificazione della scelta legislativa effettuata dal decreto legislativo in commento, specie se si considera che la sua operatività è ammessa per i reati più gravi rimasti alla competenza del giudice ordinario, per le sanzioni sostitutive per la stessa pena

finora fugati dalla Corte costituzionale [501]. In ogni caso, tale regola, al pari dell'omologo dispositivo oggi contemplato nel sistema delle pene sostitutive all'art. 61-*bis* l. n. 689/1981 (*supra*, 5.3.2), in quanto prodotto di una legislazione riformistica ostinatamente settoriale (e perciò miope), contribuisce ad accrescere il tasso di irrazionalità del sistema sanzionatorio nel suo complesso: basti pensare che la medesima pena, la pena pecuniaria, quand'è applicata dal giudice ordinario come pena edittale principale, può essere sospesa condizionalmente (*supra*, 5.1), mentre quand'è irrogata come pena sostitutiva o come pena del giudice di pace, non è suscettibile di sospensione condizionale (ancora *supra*, 5.3.2).

Al di là, però, di tutti i possibili rilievi sul piano della tecnica legislativa e sul piano delle scelte di politica sanzionatoria, il vero limite del nuovo apparato di pene previsto dal d.lgs. n. 274/2000 si palesa sul piano pratico, dove

---

pecuniaria quando non è comminata per le fattispecie devolute alla competenza del giudice di pace». Inoltre, secondo l'A., «va tenuto presente che la non operatività della sospensione condizionale fa sì che, per i reati attribuiti alla nuova giurisdizione, le pene accessorie risultino indefettibili, con conseguente trattamento peggiorativo rispetto ai reati più gravi rimasti di competenza del giudice ordinario, dato che quest'ultimo, insieme alla pena principale, può sospendere anche quelle accessorie a norma dell'art. 166 comma 1 c.p.». Considerazioni diverse, ma ugualmente critiche, sono formulate da D. Brunelli, *Il congedo dalla pena detentiva nel microsistema integrato del diritto penale "mite"*, cit., pp. 429-430, laddove l'A. – nel rilevare che «al di là delle esigenze specifiche del microsistema regolato, non si può, peraltro, dimenticare che la scelta compiuta si colloca nel contesto di una presa di posizione molto diffusa tra gli operatori della politica criminale e brandita ormai come uno *slogan* da chi si ripromette catarsi riformatrici del sistema penale», ossia la certezza della pena come «una battaglia da vincere a tutti i costi» – trova quantomeno curioso che «l'inversione di tendenza rispetto alla disintegrazione del sistema sanzionatorio, la prima espressione legislativa del tentativo di ripristino di una effettiva pretesa punitiva, avvenga proprio rispetto alle sanzioni più "miti" dell'ordinamento e, per di più, nello stesso momento in cui si improvvisa un sia pur timido congedo della pena detentiva».

[501] Cfr. Corte cost., ord. 17-29 novembre 2004, n. 370, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 d.lgs. n. 274/2000, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. Nonché Corte cost., sent. 10-13 marzo 2014, n. 47, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 d.lgs. n. 274/2000, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., sottolineando, in particolare, che «il divieto sancito dalla norma denunciata risulta funzionale ad evitare che le sanzioni applicabili dal giudice di pace restino prive di ogni concreta attitudine dissuasiva e, con essa, anche della capacità di fungere da stimolo alla collaborazione con l'opera di mediazione del giudice e, *amplius*, alla composizione del conflitto. A questo fine, è apparso infatti necessario che, nei casi in cui – in ragione dell'insuccesso dei diversi "filtri" conciliativo-deflattivi – si pervenga all'irrogazione della sanzione, questa, pur nella sua "mitezza", sia però effettivamente eseguita, e non resti invece neutralizzata – più o meno immancabilmente, in assenza di precedenti penali ostativi del condannato – dall'istituto sospensivo: prospettiva nella quale – tenuto conto anche dell'evidenziato regime delle iscrizioni nel casellario – il microsistema penale, sostanziale e processuale, del giudice onorario rischierebbe di risultare carente di incisività».

tutte anche le più ottimistiche aspettative si sono infrante contro la dura realtà. Come riscontrabile, infatti, sulla base dei dati a disposizione, sembra che il lavoro di pubblica utilità sia una sanzione sostanzialmente negletta nella prassi del giudice di pace [502], così come assolutamente marginale sembra essere la diversa pena della permanenza domiciliare [503]. Di conseguenza, le uniche pene che trovano applicazione sono, da un lato, la pena pecuniaria, la quale, però, ha finora scontato (al pari delle pene pecuniarie applicate dal giudice togato) dei tassi di ineffettività spaventosi, e, dall'altro lato, l'espulsione dello straniero, della quale, di nuovo, non si è comunque in grado di misurare l'effettività [504]. Che ciò sia dipeso dagli ingenti carichi di lavoro o dalla ancora non eccelsa sensibilità giuridica dei magistrati onorari, resta il fatto che di quel "laboratorio" allestito dal legislatore del 2000 rimane operativa soltanto la componente deflattiva [505], che, secondo quella che ormai appare una costante di tutte le riforme dal 1974 a oggi, finisce sempre per annichilire tutte le altre finalità perseguite ogni qualvolta si cerca di ritoccare il sistema sanzionatorio.

---

[502] Cfr., per tutti, S. Turchetti, sub *Art. 53 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2021, pp. 2105-2106.

[503] *Ivi*, p. 2110.

[504] In questo senso E. Dolcini, *Il paradosso della giustizia penale del giudice di pace*, cit., p. 1245, laddove l'A. osserva come «l'unica sanzione realmente operante nella sfera del giudice di pace – affiancata solo sulla carta dalla permanenza domiciliare dal lavoro di pubblica utilità – sia una pena pecuniaria afflitta da un deficit di effettività tale da azzerare i pregi che da sempre la dottrina riconosce a questa sanzione. Questo l'esito paradossale del mio itinerario attraverso la giustizia penale del giudice di pace: dove l'inflizione di una pena avrebbe una precisa ragion d'essere, si realizza – di fatto – l'*impunità*. Con un'eccezione – che, secondo i dati ministeriali, parrebbe peraltro statisticamente marginale – relativa ai reati in materia di immigrazione. In questa sfera non può parlarsi di impunità: la pena pecuniaria inflitta non viene eseguita, ma viene sistematicamente sostituita con l'espulsione (ciò che nel 2016 ha interessato 435 condanne, per un importo complessivo di 2.500.000 euro), che diventa così la 'vera pena' per i reati in questione: salvo un ulteriore interrogativo circa l'effettiva esecuzione della stessa espulsione».

[505] Sottolinea tale aspetto F. Giunta, *Un primo bilancio applicativo della giurisdizione penale di pace*, cit., p. 102, il quale, nell'evidenziare che «la vocazione deflattiva della nuova giurisdizione è significativamente più spiccata di quella riparativa», riflette che alla «prova dei fatti, la nuova giurisdizione di pace sembra aver mancato l'obiettivo di una innovazione "qualitativa" nel trattamento della criminalità minore». Essa, infatti, «ha ripercorso, non senza successo, la logica della riduzione del carico giudiziario e ha proseguito ulteriormente sulla strada della decarcerazione, sancendo, nell'ambito della nuova giurisdizione penale non professionale, il primato della pena pecuniaria».

5.5. Il lavoro di pubblica utilità nel codice della strada e nel Testo Unico stupefacenti

La quinta "via di fuga" dalla pena detentiva è costituita dalla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, prevista in relazione ad alcuni reati del codice della strada e ad alcune violazioni realizzate da persone tossicodipendenti o da assuntori abituali di sostanze stupefacenti. Una "via di fuga", va detto subito, che, oltre a rappresentare un esempio di buona legislazione in ragione della coerenza della soluzione adottata con gli obiettivi deflattivi e rieducativi perseguiti, ha anche trovato larga applicazione (*supra*, 4.2).

Chiaramente ispirata alla pena del lavoro di pubblica utilità contemplata nel microsistema normativo del giudice di pace – alla cui disciplina, peraltro, viene fatto espresso rinvio dagli artt. 186 co. 9-*bis*, 187 co. 8-*bis* cod. strada e 73 co. 5-*bis* t.u. stupefacenti – la misura in questione ha rappresentato una vera e propria scommessa del legislatore, posto che, come si è visto (*supra*, 5.4), il lavoro sostitutivo ha avuto scarsissima applicazione nei procedimenti davanti al giudice onorario. Tale scommessa, tuttavia, ha pagato sul piano pratico, come dimostrano i dati messi a disposizione dal Ministero della Giustizia (*supra*, 4.2, *tabella 3*); e, con tutta evidenza, tale successo applicativo ha funto da volano per la successiva inclusione del lavoro di pubblica utilità tra le nuove pene sostitutive di cui all'art. 20-*bis* c.p. ad opera della riforma Cartabia (*supra*, 5.3.3).

In particolare, con riguardo alla disciplina in materia di stupefacenti, il co. 5-*bis* dell'art. 73 t.u. stupefacenti – originariamente introdotto dal d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. con modif. dalla l. 21 febbraio 2006, n. 49, poi travolto dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4-*bis* d.l. n. 272/2005[506]

---

[506] Il riferimento è a Corte cost., sent. 12-25 febbraio 2014, n. 32, con note, tra gli altri, di S. Bissaro, *La "storia infinita" della sentenza costituzionale n. 32/2014. Ricadute della decisione e spunti di riflessione sul giudicato penale e sul principio di legalità della pena*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 luglio 2015; A. Cavaliere, *Il controllo del traffico di stupefacenti tra politica criminale e dogmatica*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 586 ss.; C. Cupelli, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 505 ss.; M. De Micheli, *La declaratoria di illegittimità della legge "Fini-Giovanardi" e la rideterminazione della pena irrogata con sentenza irrevocabile*, in *Dir. pen. cont.*, 15 ottobre 2014; A. Della Bella, F. Viganò, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in *Dir. pen. cont.*, 27 febbraio 2014; C. Domenicali, *Metamorfosi di un'emergenza: dall'abuso del potere di conversione del decreto-legge alla rimozione dei suoi effetti*, in *Studium iuris*, 2015, p. 164 ss.; M. Gambardella, *Il ripristino* ope legis *delle tabelle degli stupefacenti*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 2; B. Lavarini, *Incostituzionalità della disciplina penale in materia di stupefacenti e ricadute* ante *e* post iudicatum, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1903 ss.; V. Manes, L. Romano, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*,

e, infine, immediatamente reintrodotto nello stesso testo dal d.l. 20 marzo 2014, n. 36, conv. con modif. dalla l. 16 maggio 2014, n. 79 – prevede che, nel caso di commissione del reato di cui al co. 5 del medesimo articolo da parte di «persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope», il giudice, con la sentenza di condanna o di patteggiamento, «su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, anziché le pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste». La pena sostitutiva, che può essere disposta fino a due volte, ha una durata corrispondente alla sanzione detentiva irrogata e può essere svolta anche nelle strutture assistenziali e di recupero di cui all'art. 116 t.u. stupefacenti. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, il giudice, tenendo conto «dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione», può disporre la revoca della pena sostitutiva, con conseguente reviviscenza della pena detentiva sostituita [507].

La portata applicativa della pena sostitutiva appena descritta è stata poi ampliata a seguito dell'introduzione, ad opera del d.l. 1° luglio 2013, n. 78, conv. con modif. dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, di un nuovo co. 5-*ter* all'art. 73 t.u. stupefacenti. Ai sensi di tale disposizione, infatti, la sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità può operare, in questo diverso caso per una sola volta, anche in relazione a reati diversi da quello di cui al co. 5 del medesimo art. 73, purché commessi «da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale», per i quali il giudice abbia inflitto una pena non superiore a un anno di detenzione, e sempre che non si tratti di uno dei reati elencati all'art. 407 co. 2 lett. a) c.p.p. o di reati contro la persona.

Un analogo meccanismo sostitutivo è poi previsto dal codice della strada, laddove i co. 9-*bis* dell'art. 186 e 8-*bis* dell'art. 187, introdotti dalla l. 29 luglio 2010, n. 120, dispongono che, in caso di integrazione del reato contravvenzionale di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze

---

in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2014, n. 1, p. 215 ss.; F. Modugno, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2014; U. Nazzaro, *L'illegittimità costituzionale dell'equiparazione tra droghe "leggere" e "pesanti" ai fini sanzionatori*, in *Riv. pen.*, 2014, p. 868 ss.

[507] Per un commento della disposizione in questione cfr. G. Piffer, sub *Art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., VI, Milano, 2021, p. 1151-1152.

stupefacenti, e sempre che tale condotta non abbia provocato un incidente stradale (artt. 186 co. 2-*bis* e 187 co. 1-*bis*), la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita, per non più di una volta e anche in sede di emissione del decreto penale di condanna, «se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste e consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività» [508]. Secondo l'indicazione legislativa, tale attività dovrebbe essere svolta, «in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato», oppure, nel caso in cui l'autore abbia condotto il veicolo in stato di ebbrezza, «presso i centri specializzati di lotta alle dipendenze». Qualora il reo abbia guidato sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, all'attività lavorativa può essere sostituita, previa prestazione di un esplicito consenso da parte dell'imputato, la «partecipazione ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo del soggetto tossicodipendente», così come definito dagli artt. 121 e 122 t.u. stupefacenti.

La partecipazione proattiva dell'imputato allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità – la cui durata, anche in questo caso corrisponde a quella della pena detentiva inflitta e della conversione della pena pecuniaria in base a un tasso di ragguaglio di duecentocinquanta euro per giorno di lavoro – è stata peraltro incentivata dal legislatore attraverso la previsione, in caso di esito positivo della sanzione sostitutiva, della declaratoria di estinzione del reato, del dimezzamento dei tempi di sospensione della patente e della restituzione del veicolo confiscato. In caso, invece, di violazione degli obblighi connessi al lavoro di pubblica utilità, il giudice, ancora una volta alla luce «dei motivi, della entità e delle circostanze della violazione», dispone la revoca del lavoro sostitutivo e il ripristino della pena sostituita, della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente e della confisca del veicolo.

La strategia sanzionatoria appena riassunta merita pieno apprezzamento tanto sotto il profilo metodologico, quanto sotto il profilo contenutistico. Anzitutto, è degna di nota l'intuizione legislativa di instaurare una correlazione tra l'autore, l'infrazione e la sanzione (sia pure sostitutiva e non

[508] Per una panoramica delle principali questioni interpretative e applicative poste dagli artt. 186 co. 9-*bis* e 187 co. 8-*bis*, cfr. G. Losappio, sub *Art. 186 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., VI, Milano, 2021, p. 1337 ss.; Id., sub *Art. 187 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*, *ivi*, p. 1373.

principale). A ben vedere, infatti, la previsione del lavoro di pubblica utilità come risposta all'illecito penale appare particolarmente azzeccata in relazione a quelle condotte che, in quanto tenute da soggetti tossicodipendenti, testimoniano soventemente una condizione di disagio sociale e di emarginazione; condizione che appare (almeno in parte) superabile solo attraverso una seria presa in carico del soggetto e l'offerta di un'alternativa di vita "alla luce del sole", nella quale un ruolo di spicco assume, ovviamente, il progressivo inserimento in un contesto lavorativo lecito. Similmente, la sottoposizione a un lavoro di pubblica utilità di chi ha infranto le regole della strada conducendo un veicolo in stato di ebbrezza o sotto l'azione di sostanze stupefacenti, soprattutto se svolto, come assai opportunamente suggerito dal legislatore, nel contesto di enti o gruppi attivi nel settore della sicurezza e dell'educazione stradale, può svolgere una positiva funzione di sensibilizzazione e di (ri)educazione rispetto a comportamenti spesso dettati da leggerezza o superficialità, mettendo l'autore di fronte alle conseguenze ben più gravi e drammatiche che sarebbero potute derivare dalla condotta illecita tenuta.

Nella medesima ottica, risultano ragionevoli anche gli incentivi al positivo svolgimento del lavoro sostitutivo contemplati dagli artt. 186 e 187 cod. strada: da un lato, l'estinzione del reato appare congrua, dal momento che si tratta di reati di pericolo di bassa gravità; dall'altro lato, la riduzione del periodo di sospensione della patente (che, ai sensi degli artt. 186 co. 2 e 187 co. 1 cod. strada, va da un minimo di un anno a un massimo di due anni, raddoppiati in caso di guida di veicolo appartenente a terzi) e la restituzione del veicolo confiscato sono coerenti in funzione del reinserimento sociale di coloro che hanno svolto positivamente il lavoro di pubblica utilità, anche in considerazione del fatto che la patente e la disponibilità del veicolo sono al giorno d'oggi indispensabili nella vita quotidiana lavorativa e familiare.

Alla luce di tali osservazioni, devono essere ribadite le riserve già in parte formulate rispetto al modo di procedere del legislatore della riforma Cartabia laddove, nel riscrivere la disciplina delle pene sostitutive, ha in buona sostanza operato un trapianto della disciplina del lavoro di pubblica utilità prevista dal codice della strada, trascurando le specificità di quest'ultima, le quali, come si è visto, si concretano nella coerenza complessiva della sequenza di infrazione, sanzione sostitutiva e incentivi alla sua proficua esecuzione. Per un verso, infatti, il lavoro di pubblica utilità risulta depotenziato, perdendo almeno in parte la sua funzione pedagogica e risocializzante, se applicato a chi è già perfettamente inserito in un contesto socio-lavorativo. Per altro verso, la restituzione della *res* confiscata, mentre appare assolutamente coerente sul piano specialpreventivo con riferimento al veicolo di

proprietà del reo, rischia di diventare grottescamente diseducativa qualora a essere restituiti siano il prodotto o il profitto del reato, oppure le cose intrinsecamente pericolose (anche *supra*, 5.3.3).

Insomma, sembra che il legislatore dell'ultimo decennio non sia riuscito a replicare la perspicacia mostrata, sia pure in un ambito normativo circoscritto qual è quello del codice della strada e della legislazione in materia di stupefacenti, nella previsione di una sanzione coerente con i reati in relazione ai quali è stata prevista e alla tipologia di autori che più frequentemente si rendono responsabili di tali violazioni, e dunque funzionale rispetto alle istanze specialpreventive positive e deflattive a essa sottese, preferendo l'opzione, senz'altro più comoda, di agganciare le alternative alla pena detentiva al *quantum* di pena comminato (nel caso della messa alla prova) o irrogato (nel caso delle pene sostitutive), e non alle singole tipologie di reati o, quantomeno, a classi omogenee di delitti e/o contravvenzioni.

5.6. *La sospensione del procedimento con messa alla prova*

La sesta "via di fuga" dalla pena detentiva è rappresentata dalla sospensione del procedimento con messa alla prova, introdotta dalla l. 28 aprile 2014, n. 67, prendendo come modello di riferimento l'omologo istituto previsto nel processo minorile all'art. 27 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 488[509]. Istituto a «natura *ibrida*»[510], in quanto contemporaneamente causa estintiva del reato sul piano sostanziale e nuovo procedimento speciale sul piano processuale[511], nonché «espressione di una risalente e multiforme tradizione

[509] Per un'analisi dell'istituto di *probation* nel processo minorile si rimanda, per tutti, a: E. Lanza, *La messa alla prova processuale: da strumento di recupero per i minorenni a rimedio generale deflativo*, Milano, 2017; Id., *La sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato minorenne*, Milano, 2003.

[510] L. Annunziata, *Prime criticità applicative in tema di sospensione del processo per la messa alla prova*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 101. In termini simili A. Diddi, *La fase di ammissione alla prova*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 142, il quale vede nella messa alla prova «un ibrido nel quale convergono, accanto ai tratti tipici dei procedimenti speciali di tipo premiale-deflattivo, le esigenze di tutela delle istanze della vittima del reato».

[511] Cfr., ad es., A. Scalfati, *La debole convergenza di scopi nella deflazione promossa dalla legge n. 67/2014*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 7. Evidenzia la posizione "di confine" tra diritto penale sostanziale e processuale C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, 2016, p. 1007, la quale colloca la messa alla prova tra gli

d'oltreconfine»[512], la sospensione del procedimento con messa alla prova è stata accolta come una «delle riforme più significative del sistema sanzionatorio penale»[513] – forse un po' troppo enfaticamente, alcuni hanno addirittura parlato, a proposito della l. n. 67/2014, di una «rivoluzione culturale»[514] o «copernicana»[515] – e, a dispetto delle riserve inizialmente nutrite da una parte dei commentatori rispetto all'impatto pratico del nuovo istituto[516], la messa alla prova è divenuta in breve tempo uno dei principali

«istituti per molti versi "di frontiera", ma che costituiscono una prospettiva di sviluppo del sistema da ritenersi sotto vari aspetti necessaria».

[512] C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, cit., p. 1005.

[513] F. Viganò, *Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1300.

[514] L. Pulito, *Messa alla prova per adulti: anatomia di un nuovo modello processuale*, in *Proc. pen. giust.*, 2015, p. 98. Similmente N. Triggiani, *Dal* probation *minorile alla messa alla prova degli imputati adulti*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 14, il quale, a proposito della messa alla prova, parla di «vera e propria "rivoluzione culturale", perché libera la giustizia penale degli adulti dalla "logica binaria reato-pena", introducendo un istituto che – per particolari categorie di reato – si viene a porre come una "alternativa al processo"».

[515] F. Fiorentin, *Rivoluzione copernicana per la giustizia riparativa*, in *Guida dir.*, 2014, n. 21, p. 63.

[516] All'indomani dell'introduzione della messa alla prova, pur con diversità di accenti, hanno temuto un suo scarso impiego, tra gli altri, R. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova: una goccia deflattiva nel mare del sovraffollamento?*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 662, il quale presagiva che «la sua efficacia rischia di essere davvero scarsa, se non addirittura praticamente nulla», in ragione, da un lato, della tenuità delle conseguenze cui andrebbe incontro l'imputato in caso di fallimento della prova, riducentesi in buona sostanza nella ripresa del corso del processo, con tutto il carico di aleatorietà che esso porta inevitabilmente con sé e, dall'altro lato, della scarsa appetibilità della misura, dovuta, in particolare, all'accentuata onerosità dei suoi contenuti, a fronte della prospettiva, ben più rosea, di poter ottenere, in sede esecutiva, la ben più blanda misura dell'affidamento in prova al servizio sociale. Analoghi timori sono stati avanzati anche da F. Viganò, *Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 1300 ss., da N. Triggiani, *Dal* probation *minorile alla messa alla prova degli imputati adulti*, cit., p. 69 ss., e da G. Zaccaro, *La messa alla prova per adulti. Prime considerazioni*, in *Quest. giust.*, 6 ottobre 2016, p. 11. Scorgevano, invece, un rischio di ineffettività della messa alla prova nell'ingente carico di lavoro cui gli uffici di esecuzione penale esterna, già oberati di pratiche, avrebbero dovuto fare fronte F. Nevoli, *La sospensione del procedimento e la decisione "sulla prova"*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 159; A. Diddi, *La fase di ammissione alla prova*, cit., pp. 143-144, le cui preoccupazioni si appuntavano sul fatto che, «in un periodo nel quale la parola d'ordine alla quale sottostanno i vari interventi è la *spending review*, la riforma è accompagnata dall'immancabile clausola di invarianza finanziaria»; nonché L. Pulito, *Presupposti applicativi e contenuti della misura*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 100, secondo il quale

strumenti di deflazione processuale e penitenziaria dell'ordinamento italiano[517] (*supra*, 4.2).

Evidentemente figlia dell'ormai cronica «ansia della deflazione»[518], anche l'istituto della messa alla prova, non diversamente dagli altri strumenti sanzionatori finora analizzati, cerca di far convergere e realizzare una molteplicità di istanze diverse[519], dalla specialprevenzione di segno positivo[520]

«[n]on vi è dubbio che l'efficiente applicazione della messa alla prova passi anche attraverso la riorganizzazione ed il potenziamento degli uffici per l'esecuzione penale esterna, in modo tale che costituiscano un sistema organizzato in grado di gestire il *probation*, senza scaricare su quest'ultimo le inefficienze del sistema processuale. La disorganizzazione dei servizi finirebbe per far percepire la misura come la strada per l'impunità: anche laddove le conseguenze negative sulla sicurezza fossero più apparenti che reali – visti gli studi in materia di recidiva –, troverebbe spazio il "teorema di Thomas", quale se le persone considerano un fenomeno come reale, anche se non lo è, esso diventa reale nelle conseguenze».

[517] V. anche V. Bove, *La messa alla prova*, II ed., Pisa, 2023, p. 13, laddove osserva che l'istituto della messa alla prova «è una delle novità più interessanti dell'ultimo decennio: nato in sordina, come in sordina era suo tempo nato l'omologo istituto minorile, ha visto crescere in modo esponenziale i suoi numeri, al punto da avere sempre più "successo", in un *trend* in costante crescita». Per uno sguardo alla prassi v., tra gli altri, C. Valori, Probation *e messa alla prova nell'esperienza del Tribunale di Milano*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2018, p. 265 ss.; G. Di Rosa, *Le misure sospensivo-probatorie alla prova dei fatti*, *ivi*, p. 291 ss.

[518] Così F. Palazzo, *Le difficoltà interpretative degli istituti sostanziali previsti dalla L. n. 67/2014*, in F. Palazzo, G. Spangher (a cura di), *Sistema sanzionatorio e processo penale: lavori in corso*, Milano, 2015, p. 2.

[519] Cfr., ad es., L. Annunziata, *Prime criticità applicative in tema di sospensione del processo per la messa alla prova*, cit., p. 102, il quale ravvisa nell'introduzione della messa alla prova una «triplice esigenza: promuovere la deflazione della popolazione carceraria, mettendo un serio freno al cronico sovraffollamento degli istituti di pena; alla stessa stregua, rispondere alle sollecitazioni provenienti sul punto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; infine, non meno rilevante, incentivare l'alleggerimento del carico processuale». Similmente M.L. Galati, L. Randazzo, *La messa alla prova nel processo penale. Applicazioni pratiche e strategie difensive*, II ed., Milano, 2020, p. 24 ss.

[520] Evidenzia la componente specialpreventiva, tra gli altri, R. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., pp. 665-666, laddove l'A. rileva che la disciplina della messa alla prova «si ispira "pesantemente" al modello specialpreventivo». In quest'ottica, infatti: a) «la concessione dipende comunque da una valutazione del giudice in termini di idoneità del trattamento e di prognosi di non recidiva»; b) i «contenuti risultano molto afflittivi e la loro quantificazione complessiva nella sostanza indeterminata (condotte riparatorie, affidamento a un servizio sociale per lo svolgimento di un programma, lavoro di pubblica utilità, mediazione)»; c) in caso «di revoca o di esito negativo è previsto lo scomputo della pena da eseguire di un periodo corrispondente a quello della prova eseguita»; d) «la positività dell'esito è rimessa a una valutazione discrezionale del giudice». Sulla coerenza della messa alla prova con la funzione rieducativa della pena v. anche A. Scalfati, *La debole convergenza di scopi nella deflazione promossa dalla legge n.*

all'alleggerimento dei carichi processuali e della pressione penitenziaria [521], fino a innervare il sistema sanzionatorio di innovative componenti riparatorie e conciliative [522].

E se la finalità di deflazione processuale della messa alla prova emerge chiara dalla sua collocazione nella fase predibattimentale (art. 464-*bis* c.p.p.) e persino durante le indagini preliminari (art. 464-*ter* c.p.p.) [523], le aspirazioni risocializzatrici, riparatorie e mediatorie filtrano dai contenuti della misura; contenuti che, in ragione della loro onerosità e afflittività, hanno fatto parlare, non del tutto a torto, della messa alla prova come di una «cripto-pena» [524],

---

67/2014, cit., p. 7, il quale valuta l'istituto in discorso come il «frutto di una più moderna prospettiva penale, il regime della messa alla prova è denso di richiami a criteri della rieducazione distanti dall'ottica schiettamente repressiva e, comunque, molto lontani dalla logica detentiva».

[521] Pongono l'accento sulla vocazione deflattiva F. Viganò, *Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 1300, il quale evidenzia che l'istituto di cui agli artt. 168-*bis* ss. c.p. risponde a «un *duplice scopo deflattivo*: del *carico dei procedimenti pendenti*, nonché dell'attuale insostenibile situazione di *sovraffollamento carcerario*»; C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, cit., p. 1009-1010, laddove l'A. osserva che, diversamente dall'omologo minorile, nella messa alla prova degli adulti gli scopi «appaiono più schiettamente legati alla decompressione dei carichi di lavoro, non solo perché è lo stesso legislatore a ricordarlo, nel rammentare la "funzione deflattiva dei procedimenti penali" che ci si attende dalla normativa di nuovo conio, ma anche perché tanto si desume dalla sua struttura, a partire dal fatto che in questo caso la prova è attivabile sin dalle indagini preliminari, innestandosi dunque in un segmento assai precoce della sequenza ed assicurando così, in teoria, una capacità selettiva più elevata dell'antesignano minorile».

[522] Ancora C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, cit., p. 1010, la quale evidenzia che con la messa alla prova «trovano legittima cittadinanza per la prima volta in modo strutturale logiche della giustizia riparativa, sia sotto forma di risarcimento o riparazione dell'offesa recata alla vittima o alla collettività, sia sotto forma di attivazione di percorsi di mediazione penale».

[523] Sempre in un'ottica di *favor* rispetto all'applicazione della messa alla prova nella fase delle indagini preliminari si inscrive in nuovo art. 464-*ter*.1 c.p.p., recentemente introdotto dalla riforma Cartabia, il quale, com'è noto, attribuisce al p.m. un potere propulsivo rispetto all'attivazione del rito speciale in discorso in sede di comunicazione dell'avviso di cui all'art. 415-*bis* c.p.p. Critici, rispetto alla novella del 2022, G. Fidelbo, *Una riforma coraggiosa rivolta a ridurre la centralità della pena detentiva carceraria*, cit., p. 682, il quale ha manifestato più di una riserva rispetto alla possibilità di applicare la messa alla prova durante le indagini preliminari su impulso del p,m. Similmente R. Bartoli, *Brevi considerazioni sulla giustizia deflattiva come concetto generale e nella riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 511 ss., il quale critica l'erosione delle garanzie operata dalla riforma Cartabia, non adeguatamente controbilanciata da un alleggerimento dei contenuti dell'istituto.

[524] Utilizzano questa espressione G. Spangher, *Considerazioni sul processo "criminale" italiano*, Torino, 2015, p. 61; e L. Annunziata, *Prime criticità applicative in tema di sospensione del processo per la messa alla prova*, cit., p. 102, secondo cui l'accesso alla messa alla prova genera «non già la

con tutte le implicazioni che ne derivano sul piano della compatibilità dell'istituto in discorso con la presunzione di non colpevolezza[525], il vero «convitato di pietra»[526] di qualsiasi meccanismo di *probation*.

Sì, perché la morfologia della misura – suggestivamente descritta come

sospensione del processo per la messa alla prova, ma l'applicazione di una sorta di "*cripto-pena*" su richiesta della stessa parte destinata a subirne gli effetti, poiché presupposto necessario per accedere all'istituto sembra essere l'accertamento della sussistenza del fatto-reato e della responsabilità dell'imputato». Già prima dell'approvazione della legge del 2014 parlava di "cripto-condanna" F. Caprioli, *Due iniziative di riforma nel segno della deflazione: la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato maggiorenne e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 7 ss.

[525] Com'è noto, però, la Corte costituzionale, con sent. 21 febbraio-27 aprile 2018, n. 91, ha escluso una violazione dell'art. 27 co. 2 Cost., evidenziando che, «se è vero che nel procedimento di messa alla prova manca una condanna, è anche vero che correlativamente manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta (non perché è considerato colpevole), in difetto di un formale accertamento di responsabilità, viene disposto un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna» (§ 5 dei *Considerato in diritto*). La Corte, poi, oltre a richiamare le considerazioni già svolte per "salvare" il patteggiamento da analoghe censure, ha messo in rilievo il contenuto non detentivo del trattamento applicato con la messa alla prova, nonché il carattere volontario della misura. Per un commento alla sentenza si rimanda a: V. Bove, *La Corte costituzionale salva la messa alla prova con un'ingegnosa quadratura del cerchio*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 1574 ss.; C. Cesari, *La Consulta supera le perplessità e la messa alla prova si radica nel sistema penale*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 776 ss.; G. Leo, *La Corte costituzionale ricostruisce ed 'accredita', in punto di compatibilità costituzionale, l'istituto della messa alla prova*, in *Dir. pen. cont.*, 7 dicembre 2018; V. Maffeo, *La costituzionalità della messa alla prova tra vecchi modelli premiali e nuovi orizzonti sistematici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 953 ss.; A. Marandola, *La sospensione e messa alla prova nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite*, in *Studium iuris*, 2018, p. 1298 ss.; L. Parlato, *La messa alla prova dopo il 'dictum' della Consulta: indenne ma rivisitata e in attesa di nuove censure*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2019; A. Sanna, *La messa alla prova non è una pena: la Corte costituzionale salva il confine tra cognizione ed esecuzione*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 688 ss.

[526] L'espressione è di L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, Milano, 2020, p. 339, la quale, dopo aver approfonditamente analizzato la problematica compatibilità della messa alla prova con la presunzione di non colpevolezza, riflettendo in merito alla disponibilità o meno della presunzione d'innocenza, avverte che, «se di certo non è sbagliato parlare di nuovi modelli – rieducativi – di processo, "nuove" figure – ingentilite – di pena, sembra il caso di domandarsi anche se non siamo di fronte a un diverso modello di coercizione, non nuovo né garantito: in fondo, "l'uomo armato che dice 'o la borsa o la vita' sta dando alla sua vittima una scelta, ma è una scelta illusoria"» (p. 369). Ancora più drastico A. Pasta, *Sospensione del procedimento con messa alla prova e "rieducazione degli imputati": commiato dalla semantica e dalla logica dualista del processo*, in *Cass. pen.*, 2019, pp. 2345-2346, il quale evidenzia che nel sistema odierno "il sospettato", naturalmente, non "merita" un castigo; può però ritenere che nella "fiera della casualità" che è diventato il processo penale l'autolimitazione della libertà convenga. E innanzi al suo utile la logica binaria della presunzione di non colpevolezza si squaglia e la giurisdizione si ritrae».

«la *prova delle tre erre*: *riparazione*, *rieducazione*, *retribuzione*»[527] –, se da un lato ambisce a «una sorta di *responsabilizzazione* del reo, favorendone il reinserimento sociale e la rieducazione non più attraverso il "transito" dagli istituti di pena (transito, in realtà, per lo più "figurato", visti i limiti edittali entro i quali si atteggia l'applicazione della *probation*), bensì mediante la preferenza accordata alla realizzazione di condotte riparatorie e/o risarcitorie in favore della vittima del reato, la quale in tal modo vedrebbe "evaporare" più rapidamente le conseguenze deleterie del comportamento criminale subìto, peraltro senza essere costretta a "rivivere" tali circostanze nell'altrimenti imprescindibile agone dibattimentale»[528], dall'altro lato presuppone e, in un certo senso, dà per scontata, la responsabilità penale dell'imputato, il quale, proprio in quanto colpevole, troverebbe nella messa alla prova una rapida via d'uscita dal circuito processuale penale, scontando una sanzione indubbiamente gravosa (almeno sulla carta) ma al contempo scongiurando l'applicazione della pena detentiva[529]. Certamente meno tranquillizzante è la diversa ipotesi in cui ad accedere alla misura sia l'innocente che, per ragioni di strategia processuale e/o esigenze di carattere personale, come tali insindacabili, decida di chiudere la "partita" del processo penale in tempi

---

[527] Così A. Diddi, *La fase di ammissione alla prova*, cit., p. 110.

[528] L. Annunziata, *Prime criticità applicative in tema di sospensione del processo per la messa alla prova*, cit., p. 102. Similmente anche L. Pulito, *Presupposti applicativi e contenuti della misura*, cit., p. 88, laddove evidenzia che la «*diversion* dal normale corso del processo e dagli steccati, anche fisici, della risposta penale classica si prefigge lo scopo di responsabilizzare, prima che di condannare, l'autore del reato, favorendone il reinserimento sociale ed il recupero in un contesto ambientale che non è più solo quello della devianza e degli istituti di pena (fertile terreno criminogenetico), il cui sguardo è purtroppo spesso rivolto solo al passato». Così, nella messa alla prova, «quel fotogramma del passato diventa il punto di partenza di un progetto che pone al centro le persone in esso raffigurate»: l'autore del reato « fuoriesce dal sistema giudiziario, con il conseguente vantaggioso effetto della deflazione processuale, per fare i conti immediatamente con le proprie condotte e per sottoporle a revisione critica»; la vittima, «invece di rimanere inerte a desiderare una giustizia che non arriverà in tempi ragionevolmente rapidi, ha la possibilità di beneficiare di una immediata rimozione delle conseguenze dannose e pericolose subite»; la collettività, «anticipando il programma di trattamento, in genere attuato quando ormai il condannato è meno propenso alla comprensione delle condotte poste in essere ed, anzi, proprio la mancata rimozione immediata del contesto deviante non lo avrà sottratto alla loro reiterazione, avrà maggiori *chances* di vedere tutelata la propria sicurezza, quanto meno in relazione a quei fatti per i quali la lacerazione è meno grave».

[529] In questo senso, ad es., C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, cit., p. 1012, la quale osserva che «la messa alla prova si fonda sull'innesco di un percorso risocializzante che presuppone logicamente la colpevolezza dell'imputato, pur collocandosi in una fase del procedimento in cui la responsabilità non è acclarata in via definitiva». Similmente L. Pulito, *Presupposti applicativi e contenuti della misura*, cit., pp. 78-79.

brevi, rassegnandosi a eseguire una pena che, almeno formalmente, tale non è: in questo caso, insomma, si retribuisce e rieduca un soggetto che non meritava di essere stigmatizzato né rieducato, e gli si chiede la riparazione di un danno che non corrisponde a un reato da lui commesso.

Come già anticipato, la fisionomia della messa alla prova, ricostruibile attraverso una lettura congiunta degli artt. 168-*bis* c.p. e 464-*bis* c.p.p.[530], è composita e multiforme, e ciò in ragione della pluralità di obiettivi che l'istituto deflattivo è chiamato a perseguire.

In questo senso, la componente riparatoria è assicurata attraverso l'imposizione dell'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose e, ove possibile, del risarcimento del danno cagionato[531], rispetto ai quali la giurisprudenza sembra non accontentarsi di una generica dichiarazione di volontà dell'imputato, esigendo al contrario un impegno ad adempiere serio e fattivo[532].

La componente retributiva e, al contempo, rieducativa e mediatoria, si concreta, invece, nell'ormai immancabile lavoro di pubblica utilità[533], al cui

---

[530] Molto critica rispetto alla tecnica legislativa impiegata per tratteggiare i contenuti della messa alla prova L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 124. In particolare, l'A. deplora giustamente l'imprecisione del legislatore, imprecisione che dà forma a un «concetto duplice, ambiguo; la versione più coerente, quella con meno "buchi narrativi", è senz'altro quella offerta dal codice di rito, che descrive un percorso completo: si affrontano nello specifico genesi e collocazione di ogni dovere che l'istituto comporta e, oltre a essere il modulo più semplice, sembra pure quello più funzionale».

[531] Risarcimento che, secondo la Corte di cassazione, deve corrispondere, laddove possibile, all'intero pregiudizio arrecato alla vittima o che, comunque, deve corrispondere al massimo sforzo economico sostenibile dall'imputato in considerazione delle sue condizioni reddituali ed economiche. Così, ad es., Cass., sez. V, 17 marzo (dep. 14 aprile) 2023, n. 16083, Narcisi; Cass., sez. II, 13 giugno (dep. 30 luglio) 2019, n. 34878, Nassini.

[532] Cfr., in tal senso, Cass., sez. III, 2 marzo (dep. 1° aprile) 2016, n. 13235, Venanzetti, secondo cui è legittimo il rigetto di una richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova che contenga soltanto una generica dichiarazione dell'imputato di voler risarcire il danno, essendo per contro necessario comprovare, con idonee allegazioni, un serio intento di porre in essere condotte riparative.

[533] Del quale, anche in questo caso, magnificano le sorti, ad es., M. Miraglia, *La messa alla prova dell'adulto. Analisi e prospettive di un modello processuale diverso*, Torino, 2020, p. 150, la quale auspica «un approccio "positivo" allo svolgimento dello stesso e alla eventuale percezione di quell'occasione come un'opportunità "preziosa" per ripensare anche al proprio rapporto con la società, grazie al quale trovare un nuovo impulso per il rispetto delle norme da essa imposte, violate in occasione della commissione del reato»; nonché R. Arata, A. Salvadori, *La scommessa "culturale" della sospensione con messa alla prova alla verifica delle aule di tribunale*, in *Quest. giust.*, 17 ottobre 2014, *passim*. Più critica, invece, G. Mannozzi, *Il «legno storto» del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, pp. 783-784, la quale mostra perplessità rispetto al lavoro

svolgimento è subordinata la concessione stessa della misura probatoria[534], nell'affidamento al servizio sociale e nella sottoposizione a un programma di trattamento, che rappresenta il vero e proprio «cuore pulsante»[535] dell'istituto. Tale programma, che viene redatto, ai sensi dell'art. 141-*ter* disp. att. c.p.p., dall'ufficio locale di esecuzione penale esterna all'esito di un'adeguata indagine socio-familiare, è stato per lo più inteso come a contenuto aperto, e ciò al fine di adattare il più possibile la misura alla situazione concreta di ciascun destinatario[536]. Così, accanto all'eventuale definizione delle modalità di coinvolgimento del nucleo familiare e del contesto sociale di riferimento, alla frequenza di una struttura sanitaria[537], all'attività di volontariato[538], alla mediazione con la persona offesa e alla partecipazione a programmi di giustizia riparativa[539], il giudice e l'U.e.p.e. possono imporre

---

di pubblica utilità, sia perché rischia di avvicinarsi al lavoro coatto, sia perché non è stato previsto un limite massimo di durata.

[534] Trattasi, secondo M. Miraglia, *La messa alla prova dell'adulto*, cit., p. 164, di una «coercizione "nuova", "diversa" o di una pseudo-coercizione. La "non-coercibilità tradizionale" è, così, il tratto caratterizzante di un nuovo paradigma sanzionatorio che persegue la prevenzione speciale positiva, attraverso un percorso precoce, rieducativo, spontaneamente vissuto e non passivamente subito».

[535] L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 123.

[536] Così, tra gli altri, C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, cit., p. 1011; M. Miraglia, *La messa alla prova dell'adulto*, cit., p. 146; G. Di Chiara, sub *Art. 464*-bis c.p.p., in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, VI ed., III, Milano, 2023, pp. 132-133. Auspica, addirittura, un'ulteriore flessibilizzazione della misura per via pretoria F. Giunchedi, Probation italian style*: verso una giustizia riparativa*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 3, *passim*. In un'ottica, invece, di maggiore garanzia dell'imputato, il quale dovrebbe essere messo al riparo da determinazioni troppo "creative" da parte del giudice e degli uffici dell'U.e.p.e., una voce dottrinale suggerisce una lettura più rigida degli artt. 168-*bis* c.p. e 464-*bis* c.p.p., in base alla quale i contenuti del programma di trattamento dovrebbero essere limitati a quelli espressamente menzionati dalle due norme appena richiamate: v. L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 131 ss.

[537] Secondo L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., pp. 142-143, «parrebbe ragionevole esigere un nesso tra "cura" e fatto di reato», posto che il programma di messa alla prova «risponde a un determinato episodio, non tenta di purgare la persona dalle sue cattive abitudini».

[538] Un giudizio severo rispetto a tale previsione viene espresso da L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 184, la quale dubita che l'attività di volontariato possa ritagliarsi un proprio ruolo all'interno della messa alla prova, risultando piuttosto «il riflesso di una disciplina cervellotica, mal pensata», in quanto finisce spesso per risultare un mero doppione del lavoro di pubblica utilità o, per usare le parole dell'A., «una sorta di gemello apparentemente indistinguibile, ma dal carattere tutto diverso».

[539] Più di una perplessità rispetto a tale sbocco della messa alla prova nutre, ancora una volta, L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 203, laddove l'A. ritiene

tutte le altre prescrizioni comportamentali, tanto a carattere positivo quanto a carattere negativo, ritenute funzionali alla buona riuscita della prova. Il che, ancora una volta, significa che il concreto modo di atteggiarsi della messa alla prova, e dunque la sua più o meno accentuata afflittività, sono rimessi alla sensibilità del singolo giudice[540], con tutti i rischi, in termini di proporzionalità, legalità e financo di laicità, che ne possono conseguire.

> Ad esempio, in letteratura è stato riportato il caso di alcuni soggetti che, imputati per il reato di cui all'art. 604-*bis* co. 1 lett. b) c.p. aggravato ai sensi dell'art. 604-*ter* co. 1 c.p. per aver pubblicato su alcuni *social network* commenti particolarmente crudi nei confronti dei migranti, erano stati destinatari di un provvedimento di messa alla prova, tra i cui contenuti figuravano il versamento di duecento euro a un'associazione che si occupa di migranti, il divieto di utilizzo dei *social network* per la durata della sospensione del procedimento, nonché la lettura di un testo narrativo e/o di articoli di cronaca inerenti la tematica delle migrazioni finalizzata alla redazione di un elaborato scritto. Stanti le disturbanti implicazioni di un siffatto approccio, è auspicabile che prassi come quella descritta costituiscano delle deprecabili ma isolate eccezioni, frutto di una malintesa interpretazione del fine rieducativo della pena. In ogni caso, come giustamente osservato, il rimedio individuato dal giudice «sembra odioso quasi quanto il male: chiedere a quattro persone adulte di leggere un articolo e redigere i loro pensieri – tenendo presente che dalla valutazione di questi dipenderà

che tale prescrizione sia ancora «un personaggio in cerca d'autore, abbozzato da disposizioni sbrigative». E tale convincimento, secondo l'A., troverebbe conforto nella prassi, la quale ha fatto generalmente «un impiego modesto» della mediazione, in quanto «complicata da gestire, imprevedibile nei tempi e nel decorso, difficile da far interagire con un processo pendente e con un programma di trattamento già avviato». Le medesime perplessità, peraltro, sembrano riguardare anche i nuovi programmi di giustizia riparativa introdotti dalla riforma Cartabia, posto che i problemi delineati da tali percorsi sono, quantomeno con riferimento alla messa alla prova, analoghi a quelli già posti dalla mediazione penale. Un'opinione positiva viene invece formulata da V. BOVE, *La messa alla prova*, cit., p. 26, secondo cui proprio «la natura di sanzione "complessa" – perché impositiva di più prescrizioni – in cui si sostanzia la messa alla prova può fondere in sé, almeno sulla carta, una serie di percorsi riparativi in senso stretto (il riferimento e nello specifico alla mediazione e, di recente, proprio ai programmi di giustizia riparativa) e può costituire, sotto questo versante, espressione di un modello di giustizia riparativa».

[540] Molto critico rispetto all'indeterminatezza del programma di trattamento R. BARTOLI, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 669, il quale, oltre a sottolineare come il concetto di programma venga «utilizzato a volte come contenuto specifico connesso all'affidamento al servizio sociale, a volte come contenitore di tutte le attività da svolgere durante la prova», evidenzia come il giudice goda di «amplissimi margini di discrezionalità nella quantificazione del carico complessivo destinato a gravare sul soggetto, con la conseguenza che si potranno porre problemi di congruità, visto che comunque il disvalore del fatto commesso continua ad avere un suo significato nell'economia dell'istituto».

> l'estinzione del reato o la partecipazione a un giudizio direttissimo – è ingenuo e paternalistico allo stesso tempo. Da un lato, sembra almeno *naif* pensare che quattro uomini fatti cambino idee e percezione riguardo ai migranti grazie a una lettura; dall'altro, lo scenario che traspare è ai limiti dell'inquietante, contemplando quasi uno strumento di "educazione ideologica" nelle mani del giudice penale» [541].

Insomma, non diversamente dalle altre alternative alla pena detentiva finora analizzate, anche la sospensione del procedimento con messa alla prova – i cui contenuti, peraltro, non hanno apportato alcun reale elemento di novità al sistema sanzionatorio nel suo complesso, sembrando piuttosto una mera variazione sul tema delle medesime soluzioni già sperimentate in relazione ad altri istituti [542] – si regge su un'ampia discrezionalità giudiziale, che coinvolge l'*an* (la prognosi di astensione dalla futura commissione di nuovi reati), il *quomodo* (l'idoneità del programma di trattamento e, più in generale, i contenuti della misura) e la valutazione finale di buona riuscita o meno del periodo di prova; una discrezionalità che, per la labilità e la delicatezza dei giudizi che implica, non sfugge al rischio di venire esercitata «in maniera arbitraria o in nome di incontrollati soggettivismi» [543]. Il che, tra l'altro, risulta ulteriormente aggravato dalla consueta e deprecabile prassi di ridurre al minimo lo sforzo motivazionale [544], del quale viene chiesto conto con maggiore rigore nel solo caso in cui il giudice intenda integrare il programma così come elaborato dall'U.e.p.e. [545].

Così, non dissimilmente rispetto a quanto evidenziato in relazione alle altre alternative al carcere, anche per la messa alla prova si profila il rischio di un suo uso distorto o, comunque, non in linea con la *ratio* della misura.

---

[541] Così L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 132.

[542] In questo senso, condivisibilmente, L. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., pp. 135-136, laddove l'A. rileva che «il trattamento della messa alla prova deriva dall'assemblaggio di esperienze già rodate: nella sostanza, non s'è introdotto molto di inedito» e che non si fatica dunque «a notare l'influenza che arriva dalle aree più disparate: la micro-giurisdizione del giudice di pace, il processo al minorenne così come il mondo dell'esecuzione penale hanno certamente orientato la stesura delle regole sul programma». «L'immagine che se ne trae», secondo l'A., è insomma «quella di un legislatore che scrive "a libri aperti", copiando di fretta frasi dall'uno e dall'altro fino ad assemblare un testo disomogeneo, a tratti incoerente».

[543] Così C. Cesari, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, cit., p. 1011.

[544] Evidenzia tale deplorevole prassi, ad es., C. Conti, voce *Sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato maggiorenne*, in *Dig. disc. pen.*, agg. IX, Torino, 2016, p. 711.

[545] In questo senso, ad es., Cass., sez. V, 4 novembre (dep. 27 novembre) 2019, n. 48258, Cusimano; Cass., sez. III, 19 luglio (dep. 13 dicembre) 2017, n. 55511, Zezza.

Il riferimento, com'è ovvio, è al fatto che, essendo richiesti una prognosi di buona condotta e un generale coinvolgimento dell'imputato in attività di vario tipo, la messa alla prova sarà verosimilmente riconosciuta con maggiore facilità nei casi in cui il soggetto sia già inserito in un contesto socio-economico inclusivo e ricco di stimoli positivi: detto altrimenti, non è da escludere che tale misura trovi più facilmente applicazione nei confronti di persone che, a ben vedere, non necessitano di un trattamento a carattere risocializzativo, atteggiandosi, dunque, nei fatti, come un provvedimento a carattere eminentemente indulgenziale[546].

I rischi connessi al grande margine di discrezionalità attribuito all'autorità giudiziaria sono stati però finora minimizzati (probabilmente anche un po' sottovalutati) da una parte dei commentatori, ai quali è parso preferibile valorizzare le potenzialità individualizzatrici di una tale flessibilità di disciplina[547]. E anche la Corte costituzionale sembra essere di questo avviso, rilevando, in un arresto del 2018, che il «trattamento per sua natura è caratterizzato dalla finalità specialpreventiva e risocializzante che deve perseguire e deve perciò essere ampiamente modulabile, tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione, sicché, considerata anche la sua base consensuale, non se ne può prospettare l'insufficiente determinatezza in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.»[548].

Pur prendendo atto dell'apertura di credito nei confronti della messa alla prova e, più in generale, dell'opzione trattamentale – la quale è stata anzi riproposta con forza, come si è visto, nella nuova disciplina delle pene

---

[546] In questo senso, ad es., L. Pulito, *Presupposti applicativi e contenuti della misura*, cit., p. 86, rileva criticamente che la messa alla prova, così come oggi strutturata, rischia di annoverare tra i suoi fruitori «soltanto i "colletti bianchi", ovvero quella particolare tipologia di criminali che gode di stabilità di affetti, di relazioni sociali e di risorse professionali tali da rendere più facile per loro prevedere una positiva prognosi di reinserimento».

[547] Tra questi, ad es., V. Bove, *La messa alla prova*, cit., p. 23; M. Miraglia, *La messa alla prova dell'adulto*, cit., p. 274 ss., la quale – dopo aver sostenuto che la discrezionalità di cui gode il giudice nell'applicazione della messa alla prova sia "vincolata" «da limiti esterni, se pur dai confini mobili, rappresentati dai possibili contenuti della prova e dalla sua durata minima e massima, e da limiti interni, i parametri dell'art. 133 c.p.» – auspica una determinazione non aritmetica della pena da parte del giudice, il quale dovrà invece «calarsi nell'ottica della predisposizione di un progetto, finalizzato, come detto, alla rieducazione positiva», adattandosi così «culturalmente alla progettazione e divenirne parte attiva, senza adagiarsi, per non svilire il suo ruolo e il senso della messa alla prova, sui risultati dell'indagine svolta dall'u.e.p.e., ammesso che ci sia stata».

[548] Corte cost., sent. 21 febbraio-27 aprile 2018, n. 91, con note di C. Conti, *La messa alla prova tra le due Corti: aporie o nuovi paradigmi?*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 666 ss.; V. Bove, *La Corte costituzionale salva la messa alla prova con un'ingegnosa quadratura del cerchio*, *ivi*, p. 1574 ss.; C. Cesari, *La Consulta supera le perplessità e la messa alla prova si radica nel sistema penale*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 794 ss.

sostitutive (*supra*, 5.3.2) – resta nondimeno non lontana dal vero l'amara constatazione di chi osserva che, «se il nostro sistema ha perduto da tempo una fisionomia razionale di trattamento progressivo in sede cognitivo-esecutiva», la messa alla prova «contribuisce a renderlo nel complesso ancora più irrazionale sul piano della progressività»[549]. E mentre qualcuno, nel giudicare la l. n. 67/2014 come la «peggiore» tra le «riforme estemporanee degli ultimi decenni»[550], ha causticamente osservato che la messa alla prova, in fin dei conti, altro non è se non la plastica rappresentazione dell'incapacità dell'odierno processo penale di accertare e punire i fatti di reato[551], appare indubitabile come la logica della deflazione (processuale e penitenziaria) abbia ancora una volta prevalso sulla coerenza e, in definitiva, sulla tenuta complessiva, del sistema sanzionatorio[552].

5.7. *Le condotte riparatorie come causa di estinzione del reato*

Infine, un'ultima "via di fuga" (la settima, nel nostro speciale elenco) dalla pena detentiva può essere individuata negli istituti che condizionano la non punibilità del reato al compimento di condotte riparatorie.

Riguardate con sempre maggiore interesse dal legislatore e dai commentatori[553], fino a diventare, in alcune ricostruzioni dottrinali, il fulcro di

---

[549] R. Bartoli, *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, cit., p. 668.

[550] A. Pasta, *Sospensione del procedimento con messa alla prova e "rieducazione degli imputati"*, cit., p. 2347.

[551] *Ivi*, p. 2346, laddove l'A. osserva che la messa alla prova coniuga «perfettamente i due tratti più caratteristici della giustizia odierna: violazione della libertà degli accusati e incapacità di accertare e punire. Siccome lo stato non riesce a darsi un processo penale in grado di svolgere la funzione per la quale esiste – accertare e punire, al fine di tutelare i diritti degli individui mediante la funzione generalpreventiva della pena – viene anticipato un trattamento sanzionatorio per gli accusati collaboranti, colpevoli o meno, i quali vengono premiati con la cessazione della materia del contendere».

[552] Già qualche anno prima della l. n. 67/2014 paventava questo rischio A. Martini, *La sospensione del processo con messa alla prova: un nuovo protagonista per una politica criminale già vista*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 243.

[553] Evidenziano questa tendenza, tra gli altri, C. Perini, *Condotte riparatorie ed estinzione del reato* ex *art. 162* ter *c.p.: deflazione senza* Restorative Justice, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1276, la quale vede nell'art. 162-*ter* c.p. una «conferma del crescente apprezzamento politico-criminale per la *condotta riparativa* (…), alla cui incentivazione la nuova causa di estinzione del reato all'evidenza concorre»; G.P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione: tra aporie concettuali e applicative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 461, il quale parla di un «crescente apprezzamento politico-criminale per la "condotta riparativa"».

innovative proposte di riforma del sistema sanzionatorio[554], le condotte riparatorie, da intendersi, in linea di massima, come risarcimento del danno e/o eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato[555], sono state infatti valorizzate in diversi casi, oltre che come circostanza attenuante (tra gli altri, gli artt. 62 n. 6 e 452-*decies* c.p.) e come contenuto di autonome misure (*supra*, 5.1, 5.6), anche come meccanismo estintivo del reato.

Si pensi, ad esempio, all'art. 341-*bis* ult. co. c.p., che subordina l'estinzione del reato di oltraggio a pubblico ufficiale al risarcimento del danno, da effettuarsi prima del giudizio, nei confronti della persona offesa e dell'ente coinvolto; all'art. 89 d.lgs. n. 173/2024, che prevede una causa di non punibilità in relazione ad alcuni reati tributari se, prima della dichiarazione di apertura di dibattimento di primo grado, l'imputato paga il debito tributario, comprensivo di sanzioni e interessi; ad alcuni reati societari, che si estinguono se vengono restituiti gli utili sottratti entro l'esercizio (art. 2627 c.c.), rifusi il capitale sociale e le riserve entro il termine di approvazione del bilancio (art. 2628 c.c.), o risarciti i danni prima del giudizio (artt. 2629, 2633 c.c.); ai meccanismi estintivi delle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e di previdenza sociale (artt. 20 ss. d.l. n. 758/1994, artt. 301 ss. d.lgs. n. 81/2008 e art. 15 d.lgs. n. 124/2004) e in materia ambientale (artt. 318-*bis* ss. d.lgs. n. 152/2006)[556]; all'art. 162-*bis*

---

[554] Il riferimento è, evidentemente, all'elaborazione teorica del "delitto riparato" proposta da M. Donini: cfr., M. Donini, *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1162 ss.; Id., *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 2, p. 236 ss.; Id., *Le due anime della riparazione come alternativa alla pena-castigo: riparazione prestazionale* vs. *riparazione interpersonale*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 2027 ss.

[555] Sul carattere polisemico, oggi, del concetto di 'riparazione', v. S. Seminara, *Riflessioni sulla «riparazione» come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, II, Milano, 2018, p. 554, il quale osserva che la riparazione «ha perduto la propria valenza di istituto in senso tecnico, assumendo un contenuto assai vago e generico, di volta in volta inteso come equivalente del risarcimento ovvero come specifica forma di compensazione». A tale più tradizionale concezione, continua l'A., si è poi affiancata una «nuova accezione della riparazione come alternativa alla sanzione penale, espressiva di una dimensione ben più elevata e complessa del mero risarcimento», con l'effetto, però, di incrementare «una ricchezza di significati che al tempo stesso evidenzia la perdita di capacità evocativa del concetto e si risolve nella sua evanescenza». Adottando una nozione più ampia di 'riparazione', come propone M. Donini, *Le logiche del pentimento e del perdono nel sistema penale vigente*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino, 2011, p. 919 ss., possono invece includersi anche tutti quei comportamenti (come, ad es., la desistenza volontaria o la ritrattazione) che costituiscono, in buona sostanza, un'attività uguale e contraria al comportamento offensivo posto in essere dall'agente.

[556] Per una riflessione in merito al ruolo della riparazione nel contesto dei reati ambientali,

c.p., che condiziona la concedibilità dell'oblazione speciale alla rimozione delle conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili dal contravventore; o all'art. 35 d.lgs. n. 274/2000 che, nell'ambito di competenza del giudice di pace, prevede una causa di estinzione del reato nel caso in cui l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento [557], abbia provveduto alla riparazione del danno, mediante le restituzioni o il risarcimento, e all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose, a patto che tali attività risarcitorie e riparatorie siano reputate dal giudice «idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione» [558].

Com'è noto, il legislatore del 2017 ha poi introdotto, all'art. 162-*ter* c.p., un'ipotesi, per così dire, generale, di estinzione del reato per condotte riparatorie, non limitata, cioè, a specifiche ipotesi delittuose o contravvenzionali, ma applicabile a tutti i reati procedibili a querela soggetta a remissione. In tali casi, secondo il disposto del co. 1 dell'anzidetta disposizione, «il giudice dichiara estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha riparato interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e ha eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato». Tale causa estintiva può trovare applicazione anche in caso di presentazione di un'offerta reale ai sensi dell'art. 1208 ss. c.c. e anche in mancanza dell'accettazione della persona offesa, qualora il giudice riconosca la congruità della somma messa a disposizione dall'imputato.

Inquadrabile «in un più ampio disegno di snellimento della giustizia penale e riduzione della durata dei processi» [559], e dunque animato da una

---

cfr. M. Mossa Verre, *La riparazione 'controllata'. L'intervento delle autorità di controllo nella dinamica delle fattispecie di ravvedimento ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2023, p. 540 ss.

[557] Così a seguito di Corte cost., sent. 21 febbraio-21 marzo 2024, n. 45, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 35 d.lgs. n. 274/2000 nella parte in cui stabilisce che, al fine dell'estinzione del reato, le condotte riparatorie debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento» di cui all'art. 29 co. 7 d.lgs. n. 274/2000.

[558] Cfr., tra gli altri, G. Fidelbo, voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, cit., p. 300 ss.; A. Maneschi, *Processo penale davanti al giudice di pace*, Padova, 2001, p. 205 ss.; E. Aprile, *La competenza penale del giudice di pace*, cit., p. 172 ss.; R. Bartoli, *Estinzione del reato per condotte riparatorie*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 377 ss.; S. Guerra, *L'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie*, in A. Scalfati (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, p. 497 ss.

[559] F. Caporotundo, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie: luci ed ombre dell'art. 162-ter c.p.*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 1, p. 1.

vocazione spiccatamente deflattiva[560], l'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p., analogamente a tutti gli altri appena sopra richiamati, si fonda sull'idea del risarcimento come «*sanzione autonoma*, *capace di surrogare la pena*»[561] in quanto collimante con le finalità di prevenzione generale e speciale che la pena è chiamata a soddisfare[562]. Ancora una volta, dunque, il riformatore è stato mosso essenzialmente dall'impellente esigenza di ridurre la pressione sui tribunali, congegnando una sorta di valvola di sfogo rispetto ai casi in cui le parti non riescono a raggiungere, attraverso una contrattazione privata, un accordo soddisfacente in vista della remissione della querela da parte della persona offesa[563].

---

[560] Sottolineano la vocazione deflattiva dell'istituto ed escludono una sua possibile afferenza alla 'giustizia riparativa', tra gli altri, G.P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione*, cit., p. 466 ss.; F. Caporotundo, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, cit., p. 2; D. Carcano, *Giustizia riparativa con uno sguardo alla nuova disciplina delle "condotte riparatorie"*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 4039; P. Silvestri, *Nuova disciplina delle condotte riparatorie*, in *Treccani – Il libro dell'anno del diritto 2018*, Roma, 2019, p. 121; C. Grandi, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie. Profili di diritto sostanziale*, in *Leg. pen.*, 13 novembre 2017, p. 3 ss.

[561] Così C. Piergallini, *Pene 'private' e prevenzione penale: antitesi o sincrasi?*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, p. 641. Similmente F. Caporotundo, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, cit., p. 14, secondo cui «sembra possibile considerare le condotte riparatorie come una sanzione autonoma che il giudice penale può irrogare fino all'udienza di apertura del dibattimento: qualora l'imputato non adempia sia successivamente condannato, gli saranno regolarmente inflitte le sanzioni punitive».

[562] In tal senso C. Perini, *Condotte riparatorie ed estinzione del reato* ex *art. 162* ter *c.p.*, cit., p. 1277; nonché C. Piergallini, *Pene 'private' e prevenzione penale*, cit., p. 642, il quale, nell'evidenziare una «*evidente cofunzionalità preventiva*» dell'art. 162-*ter* c.p., sottolinea che, specie «in settori in cui il bisogno di pena non era ragguardevole, il suo impiego può venire meno quando altre diverse sanzioni permettono di ottenere un effetto di riappacificazione sociale, attraverso la soddisfazione degli interessi della vittima e l'appagamento del senso di giustizia», uscendone così «rafforzata proprio la prevenzione generale orientata alla integrazione e la stessa funzione di stabilizzazione delle aspettative, intesa come irrobustimento di un generale clima di fiducia nella conformità a diritto da parte dei consociati».

[563] Chiarissimo, in questo senso, F. Giunta, *Querela-selezione e condotte riparatorie. Verso un cambio di passo della deflazione in concreto?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 483, il quale, dopo aver distinto tra querela-garanzia, querela-opportunità e querela-selezione, osserva che «il legislatore, chiamando in causa il giudice nel ruolo di co-gestore nel conflitto, ha inteso riportare all'interno del processo penale il momento compositivo e stragiudiziale del conflitto, di cui la querela-selezione di per sé considerata non si occupa. In questo senso l'estinzione per condotte riparatorie, quale istituto di parte generale, funge da completamento funzionale della querela-selezione, quale fenomeno deflattivo di parte speciale. Un altro carattere che accomuna i due istituti (…) è il potere del giudice di estinguere il reato d'autorità, per così dire forzando la mano del querelante, ovverosia chiudendo la partita anche contro il suo volere. Appare evidente che in

Anche a tacere di alcune non trascurabili criticità segnalate dalla dottrina [564], il vero grande limite dell'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p. sembra però proprio essere quello di aver confinato il suo ambito applicativo ai soli reati procedibili a querela, contrariamente, peraltro, ai suggerimenti formulati dalla Commissione Fiorella, che aveva invece proposto un raggio d'operatività più ampio per la nuova causa estintiva, comprensivo anche di reati procedibili d'ufficio, proprio al fine di sfruttarne maggiormente le innegabili potenzialità [565]. Così, nonostante il progressivo aumento dei reati procedibili a querela operato dai d.lgs. n. 36/2018 e n. 150/2022 [566], la causa estintiva in discorso sembra essere condannata a un certo marginalismo applicativo, ridotto, in buona sostanza, ai casi in cui la persona offesa non intende addivenire a un accordo al fine di ritirare la querela [567]. Marginalismo che,

---

tal modo l'estinzione per condotte riparatorie ri-pubblicizzi la fase della remissione, temperandone l'originaria natura di diritto potestativo». Similmente E. Mattevi, *Estinzione del reato per condotte riparatorie*, in A. Scalfati, M. Del Tufo (a cura di), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2017, p. 32; C. Grandi, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, cit., p. 23 ss.

[564] Ad es., S. Seminara, *Riflessioni sulla «riparazione» come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, cit., p. 570, teme le «situazioni di ingorgo che si vengono ora a creare fra l'art. 162-*ter* e gli artt. 131-*bis*, 162-*bis*, 168-*bis* c.p. e 438 e 444 c.p.p.» e, alle pp. 574 ss., mette in guardia rispetto a problemi applicativi in caso di pluralità di imputati o di persone offese, nonché al rischio di sperequazioni tra reato consumato e tentato. Per F. Caporotundo, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, cit., p. 29, invece, vi è il rischio di una «discrezionalità eccessiva». Emblematico, in questo senso, un grave episodio di *stalking* che il giudice procedente aveva ritenuto 'riparato' con il pagamento di una somma di 1.500 euro: anche alla luce di questo caso, e delle reazioni di sdegno che aveva suscitato, la l. n. 172/2017 ha sottratto all'applicazione dell'art. 162-*ter* c.p. il reato di atti persecutori. Dà conto del caso G.P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione*, cit., p. 468. Su tale profilo cfr. anche D. Ferranti, *Giustizia riparativa e* stalking*: qualche riflessione a margine delle recenti polemiche*, in *Dir. pen. cont.*, 4 luglio 2017; B. Ballini, *La modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Padova, 2018, p. 275 ss.

[565] Per tutti C. Perini, *Condotte riparatorie ed estinzione del reato* ex *art. 162* ter *c.p.*, cit., pp. 1274-1275.

[566] Critico rispetto a questo tentativo di estensione della causa estintiva di cui all'art. 162-*ter* c.p. S. Seminara, *Riflessioni sulla «riparazione» come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, cit., pp. 572-573, laddove osserva che, a seguito di tali riforme, «davvero il sistema penale vacilla pericolosamente fra la sua ambizione a contenere solo fattispecie cariche di offensività e colpevolezza e la previsione di una causa estintiva fondata sul mero risarcimento del danno alla stregua di un illecito civile: il binomio necessità e meritevolezza di pena perde così consistenza in nome di una presunta efficienza del sistema, rimanendo confinato alla fase della minaccia legislativa della sanzione con un assoluto distacco, sul piano dei criteri valorativi e operativi, dalla fase del giudizio».

[567] Sottolinea lo scarso impiego nella prassi A. Ciavola, *L'estinzione del reato per condotte*

peraltro, sembra destinato ad aggravarsi proprio a seguito della riforma Cartabia, la quale, nel tratteggiare un primo quadro normativo della giustizia riparativa, ha previsto all'art. 129-*bis* c.p.p., rimasto sostanzialmente inalterato a seguito del ritocco operato dal d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31, la possibilità di accedere a programmi di giustizia riparativa anche per i reati procedibili a querela soggetta a remissione, attraverso i quali si ambisce, com'è ovvio, a una ricomposizione del conflitto avente, come suo esito tangibile, anche la remissione della querela [568].

Insomma, sembra evidente come, anche in questo caso, il legislatore, nell'arduo tentativo di far convergere su un'unica misura esigenze e aspettative di tipo diverso, abbia finito col confezionarne una che, a ben vedere, sembra non riuscire a soddisfarne appieno nessuna [569]: di sicuro non la deflazione processuale, per lo scarso impiego finora riscontrato nella prassi; non la conciliazione, vista la possibilità in capo al giudice di ritenere congrua la proposta risarcitoria anche contro il parere della persona offesa; e forse nemmeno la prevenzione, in considerazione dell'implicito rischio di monetizzazione dell'offesa arrecata attraverso il reato [570].

---

riparatorie, in *Proc. pen. giust.*, 2023, n. straordinario, p. 52. Peraltro, già all'indomani della sua introduzione, dubitavano della reale portata pratica dell'istituto G. De Falco, *La nuova causa di estinzione del reato per effetto di condotte riparatorie di cui all'art. 162*-ter *c.p.: efficacia deflattiva reale o presunta?*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 4629; F. Caporotundo, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, cit., pp. 8-9; C. Perini, *Condotte riparatorie ed estinzione del reato* ex *art. 162* ter *c.p.*, cit., p. 1280.

[568] Evidenzia questa possibile criticità A. Ciavola, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, cit., pp. 56-57.

[569] Cfr. S. Seminara, *Riflessioni sulla «riparazione» come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, cit., p. 578, il quale sostiene che l'art. 162-*ter* c.p. «solleva l'interrogativo sui limiti entro i quali la sanzione penale possa cedere il posto a un risarcimento del danno meramente compensativo, non accompagnato da nessuna ulteriore prestazione in favore della vittima o della collettività. Il che vale quanto chiedersi se i futuri orizzonti del diritto penale siano rappresentati da una depenalizzazione in concreto che si finge di ritenere finalizzata a una ricomposizione del rapporto fra l'autore del reato e la persona offesa e invece può risolversi nella mortificazione delle istanze di quest'ultima. In fondo, lo avevamo già detto prima: non è facile comprendere se dietro tutto questo vi sia una precisa ideologia politica e resta il sospetto di una confusione del legislatore sui mezzi e sui fini».

[570] Amaro e disincantato il giudizio di G.P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione*, cit., p. 469, laddove l'A. riflette che quello «dell'art. 162-*ter* c.p. è un istituto che si inserisce coerentemente in un sistema che ha per protagonista l'imputato e non certo la vittima, ed è proprio il carattere meramente formale dell'ascolto della vittima il principale profilo problematico: con la contraddizione di un sistema che assegna alla vittima con la querela il potere di far iniziare il procedimento penale e poi rimette interamente al giudice la decisione circa la continuazione o meno del processo. A ciò si aggiunge l'affidamento, mal riposto, che la

6. *La pena pecuniaria, ovvero il Godot del sistema sanzionatorio italiano*

Se, come si è visto (*supra*, 2 ss., 3 ss.), la pena carceraria, seppur aspramente criticata, rimane tutt'oggi centrale nell'impianto sanzionatorio italiano (e lo stesso può dirsi, sebbene in misure diverse, in tutti i sistemi penali occidentali), la pena pecuniaria, al contrario, benché sia ormai da diversi decenni riguardata come uno dei più moderni mezzi della politica criminale contemporanea [571] e l'alternativa più credibile e sostenibile ai guasti provocati dal carcere [572], ha finora faticato a trovare un proprio spazio nel nostro ordinamento penale [573], sia per un suo frequente impiego da parte del legislatore in funzione meramente ancillare alla pena detentiva (nel senso che viene spesso utilizzata non già in alternativa, bensì in aggiunta al carcere) [574], sia per gli elevatissimi, persino scandalosi, tassi di ineffettività [575].

---

riparazione di per sé sviluppi i profili preventivo, retributivo e conciliativo: in fondo ciò che conta è la finalità deflattiva».

[571] Così, ad es., H. Jescheck, *La pena pecuniaria, moderno mezzo di politica criminale ed i problemi ad essa connessi*, in *Ind. pen.*, 1977, p. 366, il quale, subito dopo, aggiunge che il «passaggio dalla pena detentiva alla pena pecuniaria, che si è verificato nei nostri Stati in misura diversa, ha un'importanza storica simile al passaggio dalla pena di morte e dalle pene corporali del Medioevo alle pene detentive del diciottesimo secolo». Similmente F. Molinari, *La pena pecuniaria. Aspetti di diritto italiano e straniero comparati*, Verona, 1983, p. 3 ss., il quale ricorda come i movimenti di riforma del secolo scorso abbiano guardato con grandissimo favore alla pena pecuniaria. Per una prospettiva storica, v. L. Goisis, *La pena pecuniaria: un'indagine storica e comparata. Profili di effettività della sanzione*, Milano, 2008, p. 9 ss.; Ead., *Le pene pecuniarie. Storia, comparazione, prospettive*, in *Dir. pen. cont.*, 22 novembre 2017.

[572] M. Romano, *Pene pecuniarie, esborsi in denaro, risarcimento del danno, danni punitivi*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, II, Milano, 2018, p. 502, il quale osserva che la pena pecuniaria in «ampi settori potrebbe surrogare la pena carceraria, o in generale propiziarne il declino, come da molti auspicato nel clima della modernità».

[573] Già alla fine degli anni '80 E. Dolcini, C.E. Paliero, voce *Sanzioni sostitutive (dir. pen.)*, cit., p. 490, riscontravano una «progressiva emarginazione della pecuniaria all'interno del sistema penale». Di recente, ribadisce tale concetto E. Dolcini, *La metamorfosi di multa e ammenda: un processo che non deve arrestarsi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 4, il quale osserva amaramente che da «sempre la pena pecuniaria occupa nel sistema sanzionatorio italiano un *ruolo marginale*».

[574] L. Goisis, *L'effettività* (rectius *ineffettività) della pena pecuniaria in Italia, oggi*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2012, p. 5.

[575] Tra i tanti, di recente, E. Dolcini, *La metamorfosi di multa e ammenda: un processo che non deve arrestarsi*, cit., p. 6 ss.; Id., *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, cit., pp. 1098-9; Id., *In tema di 'surrogati penali' nell'Italia del 2015. Rileggendo "L'utopia punitiva" di Tullio Padovani*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 181 ss.; L. Goisis, *La pena pecuniaria*, cit., p. 123 ss.; M. Miedico, *La pena pecuniaria. Disciplina, prassi e prospettive di riforma*, Milano, 2008, p. 95 ss.

Alla pena pecuniaria sono ormai da tempo unanimemente riconosciuti numerosi pregi[576]. Su tutti: il suo essere perfettamente in linea con quello che, hegelianamente, potrebbe essere definito lo "spirito del tempo", vale a dire il modello socioeconomico di tipo capitalistico[577]; il suo elevatissimo coefficiente di graduabilità e commensurabilità[578]; la sua idoneità a conciliare la componente più spiccatamente afflittivo-retributiva con le istanze di prevenzione generale e speciale[579].

Tali pregi, nondimeno, non sono bastati a far imporre tale tipologia sanzionatoria sul piano della comminatoria legale, né hanno almeno in qualche modo contribuito a garantirne, laddove applicata, una pronta ed efficace esecuzione[580].

---

[576] Per un quadro esaustivo dei profili critici e dei pregi della pena pecuniaria cfr., per tutti, E. Musco, *La pena pecuniaria*, Catania, 1984, p. 37 ss.; F. Molinari, *La pena pecuniaria*, cit., p. 23 ss.

[577] Ben evidenzia questo profilo M. Romano, *Pene pecuniarie, esborsi in denaro, risarcimento del danno, danni punitivi*, cit., p. 503, il quale giudica incomprensibili le ragioni del fallimento della pena pecuniaria, «se solo si riflette che la pena pecuniaria, al confronto di altre alternative alla pena detentiva, sempre affannosamente ricercate, presenta enormi vantaggi, non solamente per la sua semplicità di fondo, ma anche per una sua intrinseca moralità, in quanto in grado di colpire per contrappasso proprio quel bene, il denaro, che nella cultura e nella filosofia stessa del nostro tempo è venuto occupando un rango sempre più altolocato».

[578] Ancora E. Musco, *La pena pecuniaria*, cit., p. 53.

[579] Sul punto, merita anzitutto di essere ricordata la fondamentale sentenza 4-12 febbraio 1966, n. 12, della Corte costituzionale, nella quale il Giudice delle leggi, chiamato per la prima volta dopo l'entrata in vigore della Costituzione a giudicare la compatibilità della pena pecuniaria con la funzione rieducativa della pena, ha escluso frizioni di sorta con l'art. 27 co. 3 Cost., evidenziando, per un verso, che il principio rieducativo «non può essere inteso in senso esclusivo ed assoluto» e deve convivere con le altre funzioni generalmente riconosciute alla pena e, per altro verso, che «non è nemmeno da escludere che la pena pecuniaria possa, di per sé (…) adempiere a una funzione rieducativa». Per un commento alla sentenza, cfr.: C.F. Grosso, *Le pene pecuniarie di fronte all'art. 27, comma 3° della Costituzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 999 ss.; S. Ranieri, *Pene pecuniarie e rieducazione del condannato*, in *Scuola pos.*, 1966, p. 265 ss.; A. Sigismondi, *Pene pecuniarie e funzione rieducativa*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 146 ss. In dottrina, rispetto alla funzionalità della pena pecuniaria rispetto alle esigenze di prevenzione generale e speciale, v. E. Musco, *La pena pecuniaria*, cit., p. 63 ss., il quale, se da un lato ritiene che l'«efficacia general-preventiva della sanzione pecuniaria non appare seriamente discutibile nel momento dell'applicazione», dall'altro lato non esclude che la pena pecuniaria possa assolvere anche a una funzione di prevenzione speciale positiva, a patto che sia congegnato un meccanismo commisurativo e applicativo coerente rispetto allo scopo intimidativo-risocializzativo. Similmente L. Goisis, *La pena pecuniaria nella recente riforma della giustizia penale: una valorizzazione da perfezionare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 298; Ead., *Pena pecuniaria e "riforma Cartabia". Un primo passo nel segno dell'effettività*, in *Giur. it.*, 2023, p. 950.

[580] Sulle ragioni storiche dell'insuccesso in Italia della pena pecuniaria v. T. Padovani, *L'utopia punitiva*, cit., p. 131 ss.

I dati sull'ineffettività della pena pecuniaria sono ormai noti a tutti, e sono impietosi: basti qui soltanto ricordare, ancora una volta, quanto riportato dalla già più volte richiamata relazione illustrativa del d.lgs. n. 150/2022, dove si legge che, nel solo 2019, a fronte di una somma complessiva esigibile di circa due miliardi di euro, lo Stato italiano è riuscito a recuperare poco più di un milione di euro, vale a dire lo 0,046% di quanto spettante all'Erario [581], e che, nel triennio 2016-2019, i crediti affidati a Equitalia e non riscossi superano i tre miliardi di euro [582]. E lo stesso vale per le pene pecuniarie irrogate dal giudice di pace, dove il rapporto tra crediti affidati a Equitalia e crediti riscossi è, nel medesimo triennio, del 3,2%, nonché per i decreti penali di condanna, i quali risultano ineseguiti in nove casi su dieci [583].

---

[581] Come evidenziato dalla *Relazione illustrativa*, cit., p. 264, i «dati statistici testimoniano lo stato patologico in cui versa la pena pecuniaria. Dai dati del Casellario giudiziale (Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia), risulta ad esempio che, nel 2019, su 211.814 condanne quelle a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva sono state 104.924, pari al 49,5%; quelle alla sola pena pecuniaria sono state 48.609, pari al 23%. Ne consegue che, nel 2019, il 72% delle condanne penali definitive, iscritte nel Casellario giudiziale, comprende anche o solo il pagamento allo Stato di una multa o di una ammenda, per una somma complessiva di oltre due miliardi di euro: 2.371.870.859. Le condanne a pena condizionalmente sospesa *ex* art. 163 c.p. sono state 52.382, pari al 34% del totale delle condanne a pena pecuniaria (sola o congiunta a pena detentiva), per un importo inflitto complessivamente pari a 354.496.270 euro. Al netto di tali condanne – fisiologicamente non eseguibili (salvo revoca del beneficio) – le condanne a pena pecuniaria iscritte nel Casellario giudiziale nel 2019 riguardano un ammontare complessivo eseguibile di oltre due miliardi di euro: 2.017.374.589, una somma che, come ordine di grandezza, è prossima all'ammontare dei fondi del P.N.R.R. destinati alla giustizia. Sempre secondo i dati del Casellario giudiziale, le condanne a pena pecuniaria eseguite nel 2019 sono state 1.051, pari all'1% di quelle eseguibili (101.151), detratte cioè quelle a pena sospesa. L'80% delle condanne eseguite è alla sola pena pecuniaria (per lo più, come si dirà, in esecuzione di un decreto penale di condanna). Sempre secondo i dati del Casellario giudiziale, l'importo delle pene pecuniarie riscosse, nel 2019, è stato di poco superiore a un milione di euro (1.099.059). Ciò significa che è stato riscosso lo 0,046% e il non riscosso è di oltre due miliardi di euro. I dati relativi agli anni precedenti sono sostanzialmente in linea (quelli relativi agli anni più recenti non sono ancora aggiornati e quindi attendibili). Essi evidenziano una grave e intollerabile situazione di inefficienza del sistema di esecuzione della pena pecuniaria e di ineffettività della stessa».

[582] *Ivi*, p. 265, dove si legge che «nel triennio 2016-2019, quanto alla pena pecuniaria, il rapporto tra credito affidato ad Equitalia Giustizia e riscosso è del 4,2%: il non riscosso è di oltre 3 miliardi di euro, nel periodo considerato».

[583] *Ibidem*: «Il dato è ancor più basso (3,2%) in rapporto alle condanne del giudice di pace; con l'aggravante che la pena pecuniaria è la pena principale per eccellenza nel sistema del giudice di pace, che non può applicare pene detentive, Questo dato segnala pertanto l'ineffettività della pena pecuniaria anche nel sotto-sistema del giudice di pace, che ruota attorno a quella sanzione; una sanzione che non si rivela una credibile alternativa alla pena detentiva, della quale ha preso il posto con il d.lgs. n. 274/2000. Infine, secondo i dati di Equitalia Giustizia, nel triennio 2016-

Le ragioni di un tale perdurante e ostinato fallimento sono, in buona sostanza, le solite due: le inadeguate e ormai del tutto inattuali modalità di commisurazione giudiziale della pena pecuniaria, da un lato, e la «farraginosa e complessa»[584] procedura d'esecuzione, dall'altro lato.

Sotto il primo profilo, sono notissime le aspre critiche che, a partire dai primi anni '70[585], la dottrina ha rivolto al modello commisurativo per somma complessiva adottato dal legislatore del codice Rocco, unanimemente valutato come poco trasparente rispetto ai modi di esercizio della discrezionalità da parte del giudice e, soprattutto, inidoneo a consentire un reale adeguamento dell'ammontare della pena pecuniaria alle condizioni economiche del reo[586]. Né, a tale ultimo fine, sono stati reputati sufficienti gli strumenti correttivi previsti dagli artt. 24 e 133-*bis* c.p.[587], i quali, oltre a

---

2019 il rapporto tra credito affidato e riscosso è sensibilmente più alto – pari mediamente all'11,1% – quando si tratta di pene pecuniarie applicate con decreto penale di condanna (artt. 459 e ss. c.p.p.). Tale dato si presta a una duplice lettura: positiva, in paragone al dato medio di riscossione del 4,2%; negativa, se si considera che, essendo la pena pecuniaria la sola pena irrogabile con il decreto penale di condanna, circa 9 decreti di condanna su 10 non sono eseguiti. Con l'aggravante che l'estinzione del reato *ex* art. 460, co. 5 c.p.p. si verifica oggi in molti casi senza che il condannato abbia pagato la multa o l'ammenda; di qui la scelta della legge delega di stabilire che ai fini dell'estinzione del reato sia necessario il pagamento della pena pecuniaria».

[584] Così F. FIORENTIN, *Appunti in tema di esecuzione delle pene pecuniarie*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 892.

[585] Il riferimento è al fondamentale scritto di E. DOLCINI, *Pene pecuniarie e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1972, p. 408 ss., dove per la prima volta l'A. sostiene con forza la necessità di virare verso il diverso sistema di commisurazione per tassi giornalieri. Negli stessi anni, v. anche F. BRICOLA, *Il sistema sanzionatorio penale nel codice Rocco e nel progetto di riforma*, in AA.VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Roma, 1974, pp. 56-58; G. MARINUCCI, *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in *Jus*, 1974, p. 492 ss.; D. PULITANÒ, *Magistratura e sistema penale*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, 1976, pp. 51-53; L. VIOLANTE, *Sulla riforma del sistema sanzionatorio*, *ivi*, p. 30; A. PAGLIARO, *Prospettive di riforma*, cit., p. 430; H. JESCHECK, *La pena pecuniaria, moderno mezzo di politica criminale ed i problemi ad essa connessi*, cit., p. 373; T. PADOVANI, *La pena pecuniaria nel progetto di modifiche al sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, p. 1183; C.E. PALIERO, *Pene fisse e Costituzione: argomenti vecchi e nuovi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, p. 733.

[586] Di recente, in questo senso, L. GOISIS, *La pena pecuniaria: un'indagine storica e comparata*, cit., p. 42 ss.; M. MIEDICO, *La pena pecuniaria*, cit., p. 21 ss.; EAD., *In particolare la pena pecuniaria*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (diretto da), *Trattato di diritto penale – La punibilità e le conseguenze del reato*, Torino, 2014, p. 48 ss.

[587] Com'è noto, nella sua originaria formulazione l'art. 24 c.p. ammetteva, al co. 2, la possibilità per il giudice di aggiungere una multa nel caso in cui il delitto, punito edittalmente con la sola pena della reclusione, fosse stato determinato da motivi di lucro e, al co. 3, consentiva un aumento fino al triplo della multa nel caso in cui, in ragione delle condizioni economiche del reo, l'ammontare commisurato all'interno della cornice edittale fosse reputato inefficace. Con

essere sostanzialmente trascurati dalla prassi[588], nei pochi casi in cui vengono applicati provocano inaccettabili distorsioni ogni qualvolta si renda necessario il ragguaglio della pena pecuniaria alla pena detentiva o la conversione in quest'ultima della prima, a causa dell'impossibilità di discernere la componente della pena pecuniaria legata alla gravità del fatto da quella relativa alla capacità economica del condannato[589].

Inoltre, anche laddove il legislatore ha optato per il diverso sistema dei tassi giornalieri (il riferimento è, ovviamente, alla pena pecuniaria sostitutiva di cui alla l. n. 689/1981) tale modello non è finora riuscito a dare buona prova di sé, dapprima a causa dell'assai angusto ambito applicativo riservato alla sanzione pecuniaria sostitutiva e, successivamente, in ragione dell'elevato tasso di conversione risultante dalla riforma dell'art. 135 c.p. ad opera della l. n. 94/2009, la quale, rendendo oltremodo sconveniente all'imputato la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, ne ha di fatto nullificato le potenzialità applicative (anche *supra*, 5.3.1; un discorso in parte diverso dev'essere fatto con riguardo alla commisurazione della sanzione

---

la riforma operata dalla l. n. 689/1981, il co. 3 dell'art. 24 c.p. è stato abrogato (è rimasto, invece, in vigore il co. 2) ed è stato contestualmente introdotto l'art. 133-*bis* c.p., il quale impone al giudice di tenere conto, nella commisurazione della pena pecuniaria, anche delle condizioni economiche del reo e consente l'aumento fino al triplo o la diminuzione fino a un terzo della pena pecuniaria proprio in ragione della situazione economica in cui si trova il soggetto al momento della condanna.

[588] Con riferimento alla sostanziale disapplicazione dell'art. 24 co. 2 c.p. v. F. Molinari, *Le pene pecuniarie nella punizione dei delitti. Rilievi e valutazioni di dati statistici*, in *Quad. crim. clinica*, 1977, p. 44; L. Goisis, sub *Art. 24 c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., I, Milano, 2021, p. 397 ss., la quale evidenzia anche i numerosi dubbi interpretativi che tale disposizione ha suscitato in dottrina e in giurisprudenza. Con riferimento, invece, alla scarsa applicazione dell'art. 133-*bis* c.p., v. C.E. Paliero, *Metodologie* de lege ferenda, cit., p. 536, secondo il quale è «irrintracciabile nella prassi il modello '*nuovo*' di pena pecuniaria (il retrogrado sistema pensato per valorizzare la capacità economica, nella prassi lascia spazio – come si era ampiamente previsto – soltanto al '*vecchio*', obsoleto modello della "somma complessiva" pura e semplice)». Similmente L. Goisis, *La pena pecuniaria: un'indagine storica e comparata*, cit., pp. 58-59; M. Miedico, *La pena pecuniaria*, cit., p. 26 ss., la quale evidenzia piuttosto un «tendenziale appiattimento verso il basso delle pene pecuniarie inflitte».; Ead., sub *Art. 133*-bis *c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., I, Milano, 2021, p. 2040.

[589] Evidenziava questa criticità già E. Dolcini, *Pene pecuniarie e principio costituzionale di eguaglianza*, cit., p. 443, il quale, a proposito del modello per somma complessiva così argomentava: «Si pensi all'ipotesi di due soggetti condannati a pene pecuniarie diverse esclusivamente per la diversità delle loro condizioni economiche. Qualora entrambi vengano a trovarsi, per cause sopravvenute, nell'impossibilità di eseguire la condanna, dovrebbero scontare, per effetto della conversione, pene detentive diverse: il che è palesemente assurdo, trattandosi di soggetti che hanno commesso reati di pari gravità e hanno dato prova di un'identica capacità a delinquere».

pecuniaria nella disciplina della responsabilità da reato degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001, su cui v. *infra*, IV, 2.5).

Con riguardo, invece, ai profili attinenti all'esecuzione, le principali criticità sono state rinvenute, per un verso, nel fatto che la pena pecuniaria veniva tradizionalmente considerata quale credito dello Stato nei confronti del condannato, da trattare in sede civile alla stregua di ogni altro credito, e, per altro verso, nell'accentuata complessità della procedura, alla quale era peraltro chiamata a partecipare una pluralità di soggetti diversi[590].

Di fronte a un tale stato di agonia, mentre una parte della dottrina ha constatato amaramente che la pena pecuniaria è un «istituto attualmente fallito»[591], la Corte costituzionale, chiamata più volte negli ultimi anni a pronunciarsi su alcuni profili attinenti alla disciplina di conversione, ha ripetutamente esortato il legislatore a intervenire[592], «nella consapevolezza che

---

[590] Per una ricostruzione sul piano storico e operativo della procedura di esecuzione forzata e di riscossione delle pene pecuniarie antecedente alla riforma Cartabia, cfr. Corte cost., sent. 6 novembre-20 dicembre 2019, n. 279, § 2 ss. dei *Considerato in diritto*. Cfr. anche la *Relazione illustrativa* del d.lgs. n. 150/2022, cit., p. 266 ss., nella quale le principali criticità del previgente sistema di esecuzione e riscossione delle pene pecuniarie vengono identificate nell'irreperibilità del condannato, nelle difficoltà di identificazione ai fini fiscali in ragione dell'assenza del codice fiscale, nella lentezza nel processo di compilazione della scheda riassuntiva delle spese di giustizia da recuperare (solo recentemente informatizzato), nelle difficoltà di quantificazione di alcune voci di costo. Ne risulta dunque che «la procedura, nonostante gli sforzi organizzativi e l'impegno dei soggetti istituzionali coinvolti, non produce risultati soddisfacenti e che, paradossalmente, i costi che lo Stato sostiene per recuperare le spese di giustizia, comprese le pene pecuniarie, finiscono per rappresentare una sorta di condanna per lo Stato, costretto a inseguire i condannati-creditori – compresi gli autori di reato condannati alla multa o all'ammenda –, per lo più senza frutto».

[591] M. Miedico, *La pena pecuniaria*, cit., p. 101.

[592] Per vero, una prima sollecitazione da parte del Giudice delle leggi a intervenire sul sistema di conversione risale alla sent. 23 marzo-7 aprile 1987, n. 108, la quale, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 586 c.p.p., riconosceva che, «pur a seguito della presente sentenza, nella disciplina processuale della conversione permangono difetti che la rendono non pienamente adeguata ai principi costituzionali in materia, e che possono indirettamente frenare un più ampio ricorso alla pena pecuniaria, da molti auspicato». Per un commento alla sentenza si rinvia a: C. de Maglie, *Ha un futuro l'attuale modello di pena pecuniaria?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 648 ss.; A. Ferraro, *Ancora "venti di incostituzionalità" sulla conversione delle pene pecuniarie*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1305 ss.; V. Nizza, *Una nuova, duplice declaratoria di incostituzionalità in tema di conversione delle pene pecuniarie*, *Leg. pen.*, 1987, p. 673 ss.; M. Schiavi, *La conversione delle pene pecuniarie: dal principio di inderogabilità della pena al bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 722 ss. Il medesimo auspicio è poi stato ribadito da Corte cost., sent. 6 novembre-20 dicembre 2019, n. 279, nella quale la Consulta ha rimarcato che le deficienze del procedimento esecutivo fanno sì «che la pena pecuniaria non riesca a costituire

soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei»[593]; fino a forzare un po' la mano nella recente sentenza n. 28/2022, con la quale, com'è noto, i giudici costituzionali si sono fatti carico del problema relativo al tasso di conversione della pena pecuniaria sostitutiva, con un intervento che ha quasi del 'paralegislativo'[594].

Muovendosi nei limiti imposti dalla legge delega[595], limiti che non hanno consentito di riprendere e sviluppare tutte le indicazioni formulate dalla Commissione Lattanzi[596], il legislatore della riforma Cartabia, peraltro ben consapevole della necessità di una riforma complessiva e organica della pena pecuniaria[597], ha comunque cercato di interpretare al meglio le sollecitazioni

---

in Italia un'alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà personale, come accade invece in molti altri ordinamenti».

[593] Così Corte cost., sent. 16 gennaio-11 febbraio 2020, n. 15, § 3 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza si rimanda a: N. Canzian, *L'eccessiva onerosità della pena pecuniaria sostitutiva: un problema reale anche a fronte dell'inammissibilità delle questioni sollevate*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1097 ss.; S. Mattio, *La sostituzione delle pene detentive in pene pecuniarie: le questioni non risolte sulla pluralità di criteri di ragguaglio*, in *Studium iuris*, 2020, p. 1173 ss.; L. Goisis, *Pena pecuniaria: la Corte costituzionale auspica una riforma della disciplina*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 1258 ss.

[594] Corte cost., sent. 12 gennaio-1° febbraio 2022, n. 28, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità del previgente art. 53 co. 2 l. n. 689/1981 nella parte in cui prevedeva che il valore giornaliero non potesse essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 c.p. (cioè 250 euro), e non potesse superare di dieci volte tale ammontare, sostituendo a tale cornice tariffaria una diversa che vedeva come cifra minima 75 euro – cifra ricavata dalla disciplina di cui all'art. 459 co. 1-*bis* c.p.p. in materia di decreto penale di condanna – e come cifra massima 2.500 euro (ossia dieci volte il valore di 250 euro, indicato nell'art. 135 c.p.). Per un commento a tale pronuncia, si vedano: M. Miedico, *La conversione delle pene pecuniarie: tra maldestri interventi legislativi e correttivi della Corte costituzionale, nell'attesa di una riforma complessiva*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 910 ss.; L. Goisis, *Della proporzionalità e dell'uguaglianza della pena pecuniaria. Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 28/2022 alla recente "riforma Cartabia"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 1517 ss.

[595] A. Bernardi, *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 18 maggio 2023, pp. 9-11.

[596] Cfr. E. Dolcini, *Verso una pena pecuniaria finalmente viva e vitale?*, cit., *passim*.

[597] Cfr. la *Relazione illustrativa*, cit., pp. 265-266, laddove si legge che la «pena pecuniaria richiederebbe, nel sistema italiano, una profonda e complessiva riforma, che interessi le comminatorie legali di pena, del codice penale e delle leggi complementari, per rimeditare scelte legislative, a volte molto risalenti nel tempo, alla luce del principio di proporzione, e per rivalutare

provenienti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, al fine incrementare almeno un po' il coefficiente di effettività della sanzione pecuniaria e di renderla, così, una più «*credibile alternativa alla pena detentiva*»[598].

Come si sa, gli interventi correttivi più significativi operati dalla riforma Cartabia hanno principalmente riguardato, anzitutto, la fase esecutiva, la quale, giustamente ricondotta nell'alveo dell'esecuzione penale in senso stretto[599], è stata rimodulata attraverso la riscrittura dell'art. 660 c.p.p. al fine di garantire una pronta ed efficace riscossione delle sanzioni irrogate[600]. Inoltre, la riforma è intervenuta sulla disciplina della conversione: da un lato, è stata per la prima volta attribuito rilievo, oltre al caso dell'insolvibilità (incolpevole), già disciplinata nella versione originaria della l. n. 689/1981, anche a quello dell'insolvenza (colpevole)[601]; dall'altro lato, sono state

l'opportunità di un così alto numero di comminatorie di pene congiunte (detentiva e pecuniaria), testimoniato dai dati statistici sopra citati».

[598] Così la *Relazione illustrativa*, cit., p. 265.

[599] Cfr. la *Relazione illustrativa*, cit., p. 273, laddove si legge che l'«*abbandono del sistema del recupero crediti, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria per mera insolvenza, è realizzato, sul piano processuale, concependo la pena pecuniaria non come un credito che lo Stato deve recuperare, attivandosi e sforzandosi in tal senso, bensì come una pena che, al pari di quella detentiva, deve essere eseguita dall'autorità giudiziaria attraverso un ordine di esecuzione*». In dottrina evidenziano questo cambiamento di prospettiva L. Goisis, *Pena pecuniaria e "riforma Cartabia"*, cit., p. 951; M. Miedico, *La pena pecuniaria: alla ricerca della effettività*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 39; G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio*, cit., pp. 564-565.

[600] Non è mancato, tuttavia, un certo scetticismo rispetto al reale impatto che, sul piano dell'effettività, saranno in grado di produrre le modifiche apportate dalla riforma Cartabia al regime di esecuzione della pecuniaria. In tal senso, ad es., A.A.A. Giovinazzo, *La pena pecuniaria tra modifiche normative e realismo operativo: alcune osservazioni critiche*, in *Sist. pen.*, 26 aprile 2023, pp. 8-9, nella cui opinione «sembra che il legislatore sia stato animato dalla convinzione che proprio in questa prospettiva – cioè nel senso di restituire effettività alla pena pecuniaria, attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione – fossero necessari e forse persino sufficienti interventi di tipo puramente *normativo*, per di più circoscritti alla fase esecutiva, finale, del procedimento penale. Così omettendo non solo di incidere sull'intero sistema della comminatoria, a partire dal momento della decisione circa il tipo e il *quantum* di pena da applicare, ma trascurando altresì di analizzare gli aspetti organizzativi e gestionali collegati agli istituti giuridici riformati, così ipotecandone la concreta operabilità».

[601] Nella *Relazione illustrativa*, cit., p. 270 ss. viene evidenziato come tale opzione sia in linea con la disciplina approntata da diversi ordinamenti europei (tra questi Germania, Svizzera, Belgio, Francia, Spagna e Portogallo), fino a essere riconosciuta a livello europeo nella decisione quadro 2005/214/GAI. In dottrina, per tutti, G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio*, cit., pp. 563-564. Un'opinione critica rispetto a questa scelta è stata espressa da D. Perrone, *L'intervento di riforma in materia di pena pecuniaria: l'obiettivo mancato dell'effettività tra vincoli di delega e difficoltà esecutive*, in *Leg. pen.*, 8 febbraio 2023, pp. 18-19, la quale dubita che la minaccia di una sanzione limitativa della libertà personale per il caso di mancato pagamento possa

previste delle pene da conversione – la semilibertà sostitutiva per l'insolvente (art. 102 l. n. 689/1981) e il lavoro di pubblica utilità sostitutivo o la detenzione domiciliare sostitutiva per l'insolvibile (art. 103 l. n. 689/1981), non sospendibili né sostituibili con le misure alternative alla detenzione (artt. 61-*bis* e 103-*bis* l. n. 689/1981) – almeno sulla carta più afflittive e dissuasive rispetto a quel simulacro di sanzione che, nella previgente disciplina, era costituito dalla libertà controllata [602] (anche *supra*, 5.3.1).

La riforma del 2022 ha lasciato invece irrisolto – e non poteva essere diversamente, stanti i limiti posti dalla legge delega n. 134/2021 – il nodo della commisurazione della pena pecuniaria come pena principale, che rimane saldamente ancorato al modello per somma complessiva. E, per quanto sia apprezzabile il tentativo del legislatore di orientare gli artt. 133-*bis* e 133-*ter* c.p. verso un maggior adeguamento alle condizioni economico-patrimoniali del reo nella fase di definizione dell'ammontare della multa o dell'ammenda [603], adeguamento che secondo la migliore dottrina sarebbe addirittura imposto

costituire una controspinta sufficiente a indurre al pronto pagamento da parte del condannato, essendo per contro «probabile che il soggetto insolvente ritenga, piuttosto, preferibile eseguire la sanzione della semilibertà». Secondo l'A., quindi, la «soluzione dovrebbe, piuttosto, essere ricercata sempre nell'esecuzione forzata: di fronte ai casi d'insolvenza, trattandosi di una situazione non d'impossibilità, ma di rifiuto da parte del condannato al pagamento, lo Stato non dovrebbe rinunciare all'esecuzione del *quantum debeatur*». Tale opinione, pur cogliendo in parte nel segno, trascura però forse di considerare che, anche alla luce delle difficoltà con cui spesso si muovono gli apparati amministrativi, appare di non secondaria importanza la percezione da parte della collettività che lo Stato non si "dimentichi" della pena che ha minacciato, prima, e irrogato, dopo, reagendo celermente all'inadempimento anche attraverso la sostituzione della pena pecuniaria applicata con altra pena.

[602] Ancora una volta, nella *Relazione illustrativa*, cit., p. 271 si legge che, alla base di tale cambio di prospettiva v'è l'«*idea che la minaccia di sanzioni più gravi, in caso di mancato pagamento, possa rappresentare un'efficace controspinta alla decisione di sottrarsi al pagamento*», con la conseguenza che non «*è lo Stato a inseguire il creditore; è il condannato, autore di un reato, che è tenuto al pagamento della pena irrogata dal giudice, onde non andare incontro a conseguenze più gravi*». In effetti, come correttamente evidenziato, in relazione alla disciplina antecedente alla riforma Cartabia, da F. Fiorentin, *Appunti in tema di esecuzione delle pene pecuniarie*, cit., p. 893, «il condannato che non intende pagare l'importo della pena pecuniaria non ha che da attendere di essere citato in udienza dal magistrato di sorveglianza, confermare a verbale il proprio stato di insolvenza, e… rispettare formalmente le blande prescrizioni che il giudice gli imporrà nella parte prescrittiva dell'ordinanza con la quale l'importo della pena pecuniaria sarà convertito nel corrispondente periodo di libertà controllata».

[603] In particolare, all'art. 133-*bis* c.p. è stato aggiunto il riferimento alle condizioni patrimoniali del reo, mentre all'art. 133-*ter* c.p. è stato raddoppiato il numero di rate in cui può essere ripartito il pagamento (da tre a trenta, a sei a sessanta) ed è stato espressamente stabilito che la rateizzazione non comporta la produzione di interessi.

dal principio costituzionale di uguaglianza [604], è quanto meno dubbio che tali modeste modifiche avranno un qualche riflesso nella prassi. In questo modo, resta irrisolto anche il problema relativo alle sperequazioni che si verificano nel caso in cui la pena pecuniaria principale, commisurata tenendo debitamente in conto le condizioni economiche e patrimoniali del condannato ai sensi dell'art. 133-*bis* c.p., debba poi essere convertita per insolvenza o insolvibilità, posto che, a pari gravità del reato commesso, la conversione continuerà a risultare più sfavorevole per i più abbienti, i quali vedranno limitata la loro libertà personale per un periodo di tempo più lungo.

La pena pecuniaria sostitutiva, invece, già modulata secondo lo schema per tassi giornalieri dall'art. 56-*quater* l. n. 689/1981, è stata solamente ritoccata nelle tariffe minime e massime, che ora vanno da cinque a duemilacinquecento euro per quota, in modo tale da poter adeguare la pena tanto alle condizioni di indigenza quanto a quelle di grande ricchezza [605]. Inoltre, per la pena pecuniaria sostitutiva, debitamente adattata alle condizioni economico-patrimoniali del reo, non si pone un problema analogo a quello appena sopra ricordato in caso di conversione per insolvenza/insolvibilità, posto che, ai sensi dell'art. 71 l. n. 689/1981, la pena pecuniaria sostitutiva viene revocata e la diversa pena sostitutiva (semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva, lavoro di pubblica utilità sostitutivo) viene determinata in rapporto alla pena detentiva originariamente irrogata (scomputando eventualmente la porzione già eseguita attraverso il pagamento rateale parziale).

Anche alla luce delle prime rilevazioni statistiche, che testimoniano un timido, ma non trascurabile, incremento sul piano sia dell'applicazione della pena pecuniaria sia della sua effettiva riscossione [606], è sicuramente da

---

[604] Così E. Dolcini, *Pene pecuniarie e principio costituzionale di eguaglianza*, cit., p. 434.

[605] Basti pensare che la pena detentiva massima sostituibile con la pena pecuniaria ai sensi dell'art. 53 l. n. 689/1981, pari a un anno di reclusione o di arresto, va da un minimo di 1.825 euro (somma, comunque, assai significativa per un indigente) a un massimo di 912.500 euro (somma verosimilmente irrogabile nel caso-limite del condannato multimilionario).

[606] La prima Relazione annuale al Parlamento sullo stato dell'esecuzione delle pene pecuniarie, pubblicata dal Ministero della Giustizia nell'agosto del 2024, relativa al periodo compreso tra il 30 dicembre 2022 al 10 luglio 2024, fotografa infatti due positive tendenze innescate dalla riforma Cartabia. Una prima tendenza riguarda l'incremento dell'applicazione della pena pecuniaria, sia come pena principale, sia come pena sostitutiva, sia, infine, nell'ambito del procedimento per decreto. Una seconda tendenza attiene all'esecuzione delle pene pecuniarie, il cui volume di riscossione, pur ancora lontano da livelli soddisfacenti o comunque accettabili, appare in crescita rispetto a quello registrato sotto la vigenza del precedente regime di esazione.

apprezzare l'impegno profuso dal legislatore del 2022 nel tentativo di restituire importanza ed effettività alla pena pecuniaria [607].

Pur tuttavia, resta un po' di rammarico per quella che sembra essere l'ennesima «*occasione mancata*» [608]. Per un verso, infatti, lasciando immutato il sistema di commisurazione per somma complessiva rispetto alla multa e all'ammenda, ci si affida (di nuovo) a una discrezionalità giudiziale difficilmente controllabile, foriera di applicazioni sperequate e, quindi, ingiuste [609]. Per altro verso, continuando ostinatamente a non intervenire sulle singole comminatorie di parte speciale, si rinuncia in partenza a una piena valorizzazione delle pene pecuniarie all'interno del sistema sanzionatorio: sia perché, in molti casi, il susseguirsi di ritocchi a questa o a quella fattispecie ha reso alcune cornici edittali sproporzionate (per difetto o per eccesso) rispetto alla gravità del fatto e incoerenti dal punto di vista sistematico; sia perché, più in generale, essendo spesso la scelta di quali fatti punire con una sanzione monetaria poco coerente dal punto di vista politico-criminale, la pena pecuniaria finisce per essere assai spesso un'arma spuntata tanto sul piano afflittivo-retributivo, quanto sul piano general e specialpreventivo.

Insomma, un po' come il personaggio di Monsieur Godot della celebre opera beckettiana viene vanamente atteso dai due mendicanti Vladimiro ed Estragone, la riforma, ripetutamente proposta ormai da diversi decenni, che finalmente attribuisca alla pena pecuniaria un ruolo centrale all'interno del sistema sanzionatorio, sembra destinata a non arrivare mai.

7. *Le pene accessorie: uno strumento sanzionatorio in cerca d'autore*

Se, come si è mostrato nei paragrafi precedenti, la pena principale – detentiva o pecuniaria che sia – si trova oggi in uno stato di profonda confusione, nemmeno l'istituto delle pene accessorie sembra godere di buona salute: strette, infatti, tra la rigida impostazione a ispirazione autoritaria del codice Rocco, le rapsodiche e poco meditate riforme legislative e alcune fughe in avanti della Corte costituzionale (*infra*, 7.4.3), le pene accessorie hanno ormai del tutto smarrito la loro (sia pur discutibile) originaria

---

[607] A. Bernardi, *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia*, cit., p. 7; E. Dolcini, *La riforma Cartabia: un (quasi) miracolo che non ha nulla di sovrannaturale*, cit., p. 669; L. Goisis, *Pena pecuniaria e "riforma Cartabia"*, cit., p. 953.

[608] Così L. Goisis, *La pena pecuniaria nella recente riforma della giustizia penale*, cit., p. 307.

[609] Prospetta questo rischio, ad es., A.A.A. Giovinazzo, *La pena pecuniaria tra modifiche normative e realismo operativo*, cit., pp. 21-25.

razionalità, oscillando sempre più tra i due poli opposti del mero orpello sanzionatorio e del cieco accanimento punitivo.

Non essendo certo questa la sede per ripercorrere la lunga storia delle pene accessorie [610], è sufficiente ricordare che, sotto diverse forme ed "etichette", «la pronuncia di una sentenza penale di condanna ha sempre giustificato, sin dai tempi più remoti, parziali o totali restrizioni della capacità civile o politica del condannato» [611].

Tuttavia, mentre in un lontano passato le pene interdittive, le pene infamanti e quelle tendenti a diffondere nella comunità la notizia della pronuncia di condanna comparivano soventemente all'interno dello strumentario punitivo come pene principali vere e proprie [612], a partire dagli ultimi decenni del Settecento le misure incapacitanti hanno lasciato progressivamente il ruolo di "protagoniste" alla pena detentiva – la quale, come si è visto, è diventata il fulcro dei nuovi sistemi penali (*supra*, 2) – e hanno assunto il ruolo di "comparse" sotto le vesti, per l'appunto, di sanzioni accessorie [613].

Com'è noto, anche il codice Rocco, nella sua opera di «adeguamento dei mezzi della repressione alle mutate condizioni di vita e alla nuova concezione dei rapporti tra individuo e Stato» [614], ha seguito tale impostazione, lasciando alla pena detentiva il ruolo di assoluto protagonista e affidando

---

[610] Per una ricostruzione storica delle misure limitative di diritti e funzioni all'interno del diritto penale si rinvia all'accurato lavoro di S. Larizza, *Le pene accessorie*, Padova, 1986, p. 1 ss. In particolare, l'A. individua nell'istituto romanistico dell'*infamia* «l'archetipo originario da cui si dipaneranno, nel corso dei secoli, tutte le misure che ricollegano alla sentenza penale di condanna l'insorgere di svariate preclusioni»: tale sanzione comportava limitazioni alla capacità civile e politica e colpiva «sia i soggetti che esercitavano mestieri turpi o coltivavano una morale poco ortodossa, sia coloro che venivano condannati in un *judicium publicum*».

[611] S. Larizza, *Le pene accessorie*, cit., p. 3.

[612] A. Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, V (*Storia del diritto penale*), cit., p. 356 ss., dove l'A. passa in rassegna le principali forme di incapacitazione conseguenti all'irrogazione della pena negli ordinamenti premoderni e moderni.

[613] G. Cerquetti, voce *Pene accessorie*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 820 ss. L'A. osserva che già «il codice Zanardelli, del 1889, segue la linea del primato della pena detentiva e del carattere sostanzialmente accessorio delle restrizioni della capacità giuridica, pur non univocamente disciplinate come effetti penali della sentenza di condanna». È vero, infatti, che il codice del 1889 affiancava alla pena detentiva e a quella pecuniaria anche l'*interdizione dai pubblici uffici* e la *sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte*, quali pene principali rispettivamente per i delitti e per le contravvenzioni; tuttavia, tali pene non erano mai comminate da sole, ma erano sempre aggiunte ad altra pena (detentiva o pecuniaria). Discorso analogo valeva anche per la *pubblicazione della sentenza di condanna*, la quale seguiva automaticamente alla condanna all'ergastolo o ad alcune tipologie di reati.

[614] *Ibidem*.

alle sanzioni incapacitanti e infamanti una funzione, per così dire, di supporto alla pena principale, orientata soprattutto a ribadire l'intransigenza e il rigore dell'ordinamento fascista nel contrasto della delinquenza.

7.1. *Pene accessorie* versus *effetti penali della condanna*

Sebbene il codice penale sembri classificare le pene accessorie come mera sottocategoria degli effetti penali, la dottrina è pressoché unanime nel ritenere che tali due tipologie di conseguenze sanzionatorie presentino ampi margini di autonomia reciproca [615].

Grande varietà di opinioni vi è, invece, in relazione ai criteri utilizzabili per distinguere le pene accessorie dalla più comprensiva categoria degli effetti penali, posto che le due misure, pur caratterizzandosi entrambe per l'applicazione automatica rispetto alla pronuncia di condanna, presentano profili di disciplina affatto diversi (basti pensare a quegli istituti che incidono sull'efficacia delle pene accessorie, mentre lasciano del tutto indenni gli effetti penali).

Secondo un'opinione generalmente condivisa, i due principali criteri di individuazione delle pene accessorie sono, in prima battuta, l'esplicita qualificazione legislativa e, in seconda battuta, qualora non vi sia una chiara presa di posizione da parte del legislatore, il particolare contenuto delle misure, corrispondente alle restrizioni espressamente qualificate dalla legge come pene accessorie [616].

Gli stessi commentatori, peraltro, riconoscono che la soluzione proposta non riesce ad attribuire un preciso inquadramento a quelle misure che, pur non rispondendo ai sopra citati criteri, difficilmente si prestano a essere

---

[615] G. Cerquetti, voce *Pene accessorie*, cit., p. 822; Id., *Gli effetti penali della condanna*, Padova, 1990, p. 33 ss.; S. Larizza, voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino, 1990, p. 206. In senso leggermente diverso P. Frisoli, voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 409, il quale osserva che «se le pene accessorie costituiscono anch'esse effetti penali della condanna, in considerazione della loro natura strutturalmente complementare, non tutti gli effetti penali si confondono con le pene accessorie» e, dunque, «[v]olendo esprimere plasticamente codesto concetto, potrebbe dirsi che le due contrapposte categorie si presentano come cerchi concentrici con raggio differenziato, dei quali il meno ampio corrisponde al settore delle sanzioni accessorie». In senso contrario, P. de Felice, *Natura e funzione delle pene accessorie*, Milano, 1988, p. 49, il quale invece propende per una considerazione unitaria dei due istituti, posto che «sono sostanzialmente identici sia i presupposti di applicazione delle une e degli altri, come anche il contenuto e gli effetti giuridici che vi si ricollegano».

[616] G. Cerquetti, voce *Pene accessorie*, cit., p. 823; Id., *Gli effetti penali della condanna*, cit., p. 36 ss.; P. Frisoli, voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, cit., pp. 410-411.

ricondotte nella più ampia categoria degli effetti penali. Si è fatto allora riferimento al carattere immediato o meno dell'operatività delle due misure [617], alla loro estensione quantitativa [618], al carattere residuale degli effetti penali rispetto alle pene accessorie [619] o, infine, alle fattispecie condizionanti l'applicazione dei due istituti [620].

Pur tuttavia, anche i criteri da ultimo richiamati non soddisfano appieno, in quanto non forniscono una soluzione univoca per tutti i casi problematici [621].

Si è allora proposto di individuare il tratto distintivo dei due istituti in ciò, che mentre «le pene accessorie sono conseguenze automatiche e, soprattutto, certe della sentenza di condanna, gli effetti penali sono conseguenze automatiche ma, il più delle volte, meramente eventuali della stessa» [622]: si è osservato, infatti, che «[n]on si può ipotizzare un'attività di esecuzione» nei confronti degli effetti penali, «dal momento che [essi] derivano solo allo stato potenziale dalla sentenza di condanna; sarà poi la peculiare condizione di condannato a far insorgere preclusioni, ponendo barriere all'accesso, limitatamente a specifici contesti, di volta in volta presi in considerazione dai

---

[617] Cfr. R. PANNAIN, *Le incapacità giuridiche quali effetti – penali e non – delle sentenze penali*, in *Ann. Camerino*, 1938, pp. 25-26, il quale pone l'accento sul diverso momento in cui le pene accessorie e gli effetti penali realizzano la diminuzione del bene giuridico: mentre, infatti, le prime producono immediatamente le conseguenze pregiudizievoli insieme con la sentenza di condanna, i secondi comportano conseguenze dannose per il condannato solo successivamente, al verificarsi della commissione di un nuovo reato o della sottoposizione a un nuovo procedimento penale. Nello stesso senso: G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 810.

[618] P. FRISOLI, voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, cit., p. 410, il quale ritiene che la principale differenza tra i due istituti consista in ciò, che «le "pene accessorie" riguardano la generale attitudine del condannato a subire limitazioni in molteplici settori della sfera giuridica, e come tali assurgono a ruolo quasi di uno *status* del soggetto; gli "effetti penali", invece, si risolvono in singole minorazioni giuridiche, previste in considerazione della identità della sentenza di condanna emessa».

[619] R.A. FROSALI, *Diritto penale sostanziale*, III, Torino, 1958, pp. 323-324.

[620] G. CERQUETTI, voce *Pene accessorie*, cit., p. 825; ID., *Gli effetti penali della condanna*, cit., p. 39 ss.

[621] P. PISA, *Le pene accessorie: problemi e prospettive*, Milano, 1984, pp. 12-13, il quale conclude che «[l]a verità è che una sicura distinzione non è facilmente ricostruibile con sufficiente attendibilità, anche per le notevoli differenze strutturali esistenti nell'ambio delle pene accessorie» e che, dunque, «[n]on resta che affidarsi, in definitiva, ad un complesso di *elementi sintomatici*, che valgano ad integrare il criterio formale (da assumere inevitabilmente come dato di partenza)».

[622] S. LARIZZA, voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, cit., p. 209.

testi normativi, nei quali il condannato si vorrà inserire» [623].

Volgendo lo sguardo alla giurisprudenza, una definizione di 'effetti penali della condanna' è stata fornita da una sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite, nella quale si legge che tali effetti «si caratterizzano per essere conseguenza soltanto di una sentenza irrevocabile di condanna e non pure di altri provvedimenti come quelli discrezionali della pubblica amministrazione, ancorché aventi nella condanna il necessario presupposto», nonché «per la natura sanzionatoria dell'effetto, ancorché incidente in ambito diverso da quello del diritto penale sostantivo o processuale» [624].

Alla luce di quanto detto, appare quindi chiaro che le pene accessorie, a differenza degli (altri) effetti penali, partecipano immediatamente e direttamente al trattamento sanzionatorio complessivo scaturente dalla sentenza di condanna, mentre i secondi, restando non di rado "dormienti" o "inattivi" fino al verificarsi delle condizioni o delle situazioni descritte dalle singole disposizioni che li prevedono, rimangono in un certo senso in secondo piano nell'economia complessiva della risposta ordinamentale alla commissione di un reato.

7.2. *Le pene accessorie: una panoramica*

Prima di riflettere sulla disciplina applicativa delle pene accessorie e sui modi della loro convivenza con la pena principale, appare opportuno tratteggiare un quadro il più completo possibile del catalogo delle pene accessorie attualmente vigenti, ormai disseminate in tutto il codice penale e nella legislazione speciale. Accanto, infatti, alle pene accessorie originariamente previste dal codice penale (e dai codici penali militari di pace e di guerra), se ne sono aggiunte progressivamente diverse altre, dando vita a un sistema composito e non più rispondente a un unico *rationale*.

Com'è a tutti noto, il nucleo originario delle pene accessorie trovava – e trova tutt'ora, così come integrato dalle novelle del 1981 e del 2001 (subito *infra*) – la propria sede nell'art. 19 c.p., che, nella sua prima formulazione, enumerava: l'*interdizione dai pubblici uffici*, l'*interdizione da una professione o da un'arte*, l'*interdizione legale*, la *perdita della capacità di testare e la nullità*

[623] *Ivi*, p. 210. Poche righe prima l'A. osserva che rispetto agli effetti penali non è stato previsto «un regime di esecuzione analogo a quello contemplato per le pene accessorie», le quali sono invece «pene nell'accezione classica ed è il pubblico ministero a curarne l'esecuzione comunicando il dispositivo della sentenza di condanna, con l'indicazione delle pene accessorie da eseguirsi all'autorità di pubblica sicurezza, o, occorrendo alle altre autorità interessate».

[624] Cass., sez. un., 29 novembre 2005 (dep. 23 maggio 2006), n. 17781, Diop.

del testamento fatto prima della condanna e la *perdita o sospensione dall'esercizio della patria potestà o dell'autorità maritale*, quali sanzioni complementari per i delitti; la *sospensione dall'esercizio di una professione o da un'arte*, quale sanzione complementare per le contravvenzioni; la *pubblicazione della sentenza di condanna*, quale sanzione complementare comune a delitti e contravvenzioni.

Tale catalogo è stato poi modificato e sensibilmente arricchito dalla l. n. 689/1981, che – oltre a cancellare le due pene accessorie della perdita della capacità di testare (e della nullità del testamento fatto prima della condanna) e della perdita o sospensione dall'esercizio della patria potestà o dell'autorità maritale – ha aggiunto, quali nuove sanzioni complementari per i delitti, l'*interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese*, l'*incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione* e la *decadenza o la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale*, nonché, quale nuova sanzione complementare per le contravvenzioni, la *sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese*[625]. Come correttamente evidenziato, risulta chiara la volontà legislativa di «riservare queste nuove figure di pena accessoria ad un particolare settore dei c.d. reati dei colletti bianchi, e cioè a quei reati che sono strettamente connessi con l'esercizio di una attività imprenditoriale»[626], e ciò all'evidente scopo, apertamente condiviso dai primi commentatori della riforma[627], di irrobustire la risposta punitiva nei confronti della criminalità economica[628].

Completa l'attuale corredo di pene accessorie previste dall'art. 19 c.p. la pena accessoria per i delitti dell'*estinzione del rapporto di impiego o di lavoro*, introdotta dalla l. n. 97/2001.

Riepilogando, le pene accessorie attualmente previste nella parte generale del codice penale sono:

---

[625] Per un'analisi delle pene accessorie introdotte dalla l. n. 689/1981 cfr. V. De Francesco, *Le nuove pene interdittive previste dalla legge 689/1981: una svolta nella lotta alla criminalità economica?*, in *Arch. pen.*, 1984, p. 411 ss.; S. Vinciguerra, *La riforma del sistema punitivo nella l. 24 novembre 1981, n. 689*, cit., p. 385 ss.; F. Mucciarelli, *Commento al capo VI*, in E. Dolcini [et al.], *Commentario delle "Modifiche al sistema penale": L. 24 novembre 1981, n. 689*, Milano, 1982, p. 515 ss.

[626] Cfr. F. Mucciarelli, *Commento al capo VI*, cit., p. 520, il quale osserva che «il legislatore ha voluto riservare queste nuove figure di pena accessoria ad un particolare settore dei c.d. reati dei colletti bianchi, e cioè a quei reati che sono strettamente connessi con l'esercizio di una attività imprenditoriale».

[627] Cfr. C. Fiore, *Pene accessorie, confisca e responsabilità delle persone giuridiche nelle «modifiche al sistema penale»*, in *Arch. pen.*, 1982, p. 260.

[628] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, in Aa.Vv., *Pene accessorie e sistema penale*, Trieste, 2001, p. 133.

1. l'*interdizione dai pubblici uffici* (artt. 28 e 29 c.p.);
2. l'*interdizione* (artt. 30 e 31 c.p.) o la *sospensione* (art. 35 c.p.) *da una professione o da un'arte*;
3. l'*interdizione legale* (art. 32 c.p.);
4. l'*interdizione* o la *sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese* (art. 32-*bis* c.p.);
5. l'*incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione* (artt. 32-*ter* e 32-*quater* c.p.);
6. l'*estinzione del rapporto di impiego o di lavoro* (art. 32-*quinquies* c.p.);
7. la *decadenza* o la *sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale* (art. 34 c.p.);
8. la *pubblicazione della sentenza di condanna* (art. 36 c.p.).

Va peraltro ricordato che l'ambito di operatività delle suddette pene accessorie risulta più ampio rispetto a quello definito dalle regole di cui agli artt. 28 ss. c.p., essendo tali sanzioni complementari richiamate da un gran numero di disposizioni di parte speciale o di altre leggi al fine, tra l'altro, di prevederne proprio l'applicazione anche in casi in cui, in base alla disciplina generale, non conseguirebbero alla condanna. In questo senso, basti pensare, ad esempio, all'art. 371 ult. co. c.p., il quale prevede, in caso di condanna per il delitto di falso giuramento della parte, la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, pena che, in assenza di un'espressa indicazione legislativa, non avrebbe potuto essere praticamente mai applicata al reato in questione, posto che la comminatoria di pena va da sei mesi a tre anni, mentre in base all'art. 28 c.p. la sanzione complementare interdittiva consegue all'irrogazione di una pena non inferiore ai tre anni.

L'elencazione di cui all'art. 19 c.p., inoltre, non esaurisce il catalogo di pene accessorie attualmente vigenti, dal momento che, tanto nella parte speciale del codice quanto nella legislazione complementare, sono previste sanzioni complementari ulteriori e diverse da quelle appena richiamate. Tra le altre, in tale catalogo figurano:

1) l'*interdizione dall'assunzione di incarichi o dallo svolgimento di servizi nell'ambito della lotta attiva contro gli incendi boschivi*, prevista dall'art. 423-*ter* co. 2 c.p. in relazione alla condanna per il reato di incendio boschivo doloso di cui all'art. 423-*bis* co. 1 c.p.;

2) l'*interdizione da ogni ufficio sindacale*, prevista dall'art. 512 c.p. in relazione alla condanna per i reati contro l'economia pubblica di cui agli artt. 503 ss. c.p.;

3) la *chiusura temporanea dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso* ovvero la *revoca della licenza*, *dell'autorizzazione o dell'analogo*

provvedimento amministrativo che consente lo svolgimento dell'attività commerciale nello stabilimento o nell'esercizio stesso, prevista dall'art. 517-*bis* c.p. in relazione alla condanna per i delitti di frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.), di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.) e di vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.);

4) l'*interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela*, *alla curatela e all'amministrazione di sostegno*, prevista dagli artt. 583-*bis* co. 4 n. 2, 583-*quinquies* co. 2, 600-*septies*.2 co. 1 n. 2, 609-*novies* co. 1 n. 2 c.p., in relazione alle condanne per i delitti di pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-*bis* c.p.) e di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinquies* c.p.), per il delitto di istigazione a pratiche di pedofilia e pedopornografia (art. 414-*bis* c.p.), per i delitti contro la personalità individuale di cui alla sezione I, capo III, titolo XII, del libro II del codice penale, nonché per i delitti di violenza sessuale (artt. 609-*bis* e 609-*ter* c.p.), di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.), di corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.), di violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* c.p.) e di adescamento di minorenni (art. 609-*undecies* c.p.);

5) l'*interdizione permanente dagli uffici direttivi del Comitato olimpico nazionale italiano*, *delle federazioni sportive nazionali*, *società*, *associazioni ed enti di promozione riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano*, prevista dall'art. 586-*bis* co. 5 c.p. in relazione alla condanna per il delitto di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti (art. 586-*bis* c.p.);

6) la *perdita del diritto agli alimenti* e l'*esclusione dalla successione della persona offesa*, prevista dagli artt. 600-*septies*.2 co. 1 n. 3 e 609-*novies* co. 1 n. 3 c.p., in relazione alla condanna per il delitto di istigazione a pratiche di pedofilia e pedopornografia (art. 414-*bis* c.p.), per i delitti contro la personalità individuale di cui alla sezione I, capo III, del titolo XII, del libro II del codice penale, nonché per i delitti di violenza sessuale (artt. 609-*bis* e 609-*ter* c.p.), di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.), di corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.), di violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* c.p.) e di adescamento di minorenni (art. 609-*undecies* c.p.);

7) l'*interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado*, *nonché da ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate abitualmente da minori*, prevista dagli artt. 600-*septies*.2 co. 2 e 609-*novies* co. 2 c.p., in relazione alla condanna per il delitto di istigazione a pratiche di pedofilia e pedopornografia (art. 414-*bis* c.p.), per i delitti contro la personalità individuale di cui alla sezione I, capo III, del

titolo XII, del libro II del codice penale, nonché per i delitti di violenza sessuale (artt. 609-*bis* e 609-*ter* c.p.), di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.), di corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.), di violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* c.p.) e di adescamento di minorenni (art. 609-*undecies* c.p.);

8) la *chiusura degli esercizi* strumentali alla commissione dei reati per cui è intervenuta condanna, nonché la *revoca della licenza di esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive*, prevista dall'art. 600-*septies*.2 ult. co. c.p., in relazione alla condanna per uno dei delitti contro la personalità individuale di cui alla sezione I, capo III, del titolo XII, del libro II del codice penale;

9) l'*esclusione* per due anni (cinque in caso di recidiva) *da agevolazioni*, *finanziamenti*, *contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici*, *nonché dell'Unione europea*, *relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento*, prevista dall'art. 603-*ter* co. 2 e 3 c.p. in relazione alla condanna per il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù (art. 600 c.p.), limitatamente ai casi in cui lo sfruttamento abbia ad oggetto prestazioni lavorative, nonché per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.);

10) la *sospensione dall'esercizio di un'osteria o di un pubblico spaccio*, prevista dall'art. 691 co. 2 c.p., in relazione alla condanna dell'esercente per il reato di somministrazione di bevande alcoliche a persona in stato di manifesta ubriachezza (art. 691 c.p.);

11) la *chiusura temporanea dell'esercizio pubblico*, prevista dall'art. 79 co. 4 e 5 t.u. stupefacenti, in relazione alla condanna dell'esercente per il delitto di agevolazione dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 79 t.u. stupefacenti);

12) il *divieto di espatrio* e il *ritiro della patente di guida* per un periodo non superiore a tre anni, previsto dall'art. 85 t.u. stupefacenti in relazione alla condanna per i delitti di produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73 t.u. stupefacenti), associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 t.u. stupefacenti), agevolazione dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 79 t.u. stupefacenti), istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore (art. 82 t.u. stupefacenti);

13) la *revoca delle autorizzazioni di polizia in materia di armi*, prevista dall'art. 23 l. n. 110/1975 in relazione alla condanna per il delitto commercio, detenzione e porto di armi clandestine (art. 23 co. 2, 3 e 4 l. n. 110/1975);

14) la *perdita della licenza di esercizio* e l'eventuale *chiusura definitiva*

dell'esercizio stesso, prevista dall'art. 3 co. 2 l. n. 75/1958 in relazione alla condanna per il delitto di chi, proprietario gerente o preposto a un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze, o qualunque locale aperto al pubblico o utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all'interno del locale stesso, si dànno alla prostituzione (art. 3 co. 1 n. 3 l. n. 75/1958);

15) la *chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio* e la *revoca della licenza*, prevista dall'art. 12-*bis* l. n. 283/1962 in relazione alla condanna per alcuni reati relativi la produzione e vendita di alimenti;

16) l'*interdizione dalle funzioni di rappresentanza e assistenza in materia tributaria* e l'*interdizione perpetua dall'ufficio di componente di commissione tributaria*, previste dall'art. 86 d.lgs. n. 173/2024 in relazione alla condanna per uno dei delitti tributari previsti dal medesimo d.lgs. n. 173/2024;

17) l'*inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale*, prevista dagli artt. 322 co. 4, 323 co. 3, 325 co. 3 cod. crisi (prima, dagli artt. 216 co. 4, 217 co. 3, 218 co. 3 l. fall.), in relazione alla condanna per i reati di bancarotta fraudolenta (art. 322 cod. crisi, prima art. 216 l. fall.), bancarotta semplice (art. 323 cod. crisi, prima art. 217 l. fall.), e ricorso abusivo al credito (art. 325 cod. crisi, prima art. 218 l. fall.);

18) l'*interdizione dai titoli professionali marittimi o aeronautici* e l'*interdizione dalla professione marittima o aeronautica*, previsti dagli artt. 1082 e 1083 cod. nav. in relazione alla condanna per un nutrito elenco di delitti previsti dal codice della navigazione;

19) la *degradazione*, la *rimozione*, la *sospensione dall'impiego*, la *sospensione dal grado* e la *pubblicazione della sentenza di condanna*, previste dagli artt. 28 ss. c.p.m.p. in relazione alla condanna per una vasta serie di reati militari contemplati dal c.p.m.p. e dal c.p.m.g.

Connotato ricorrente in molte delle pene accessorie appena elencate sembra potersi rinvenire nell'accentuata afflittività, sia per quanto attiene i contenuti, in taluni casi notevolmente impattanti sui diritti e sulle libertà individuali dei soggetti condannati, sia per quanto attiene la durata, che in non pochi casi è addirittura perpetua o comunque significativamente lunga.

> Basti pensare, ad esempio, all'art. 86 d.lgs. n. 173/2024, in base al quale alla condanna per uno qualsiasi dei delitti tributari previsti dal medesimo decreto conseguono indefettibilmente l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni, l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni, l'interdizione

dalle funzioni di rappresentanza e assistenza in materia tributaria per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a cinque anni, l'interdizione perpetua dall'ufficio di componente di commissione tributaria e la pubblicazione della sentenza di condanna. Inoltre, in caso di dichiarazioni fraudolente o di emissione di fatture per operazioni inesistenti, alle predette sanzioni accessorie si aggiunge quella dell'interdizione dai pubblici uffici da uno a tre anni. Proprio in considerazione del rilevante impatto sulla vita e sull'attività lavorativa del condannato, il legislatore ha previsto che i gravi effetti incapacitanti prodotti dalle citate pene accessorie possono essere "disinnescati" in tre modi diversi: a) qualora operi la causa di non punibilità di cui all'art. 89 d.lgs. n. 173/2024 per pagamento del debito tributario; b) quando sia integrata la circostanza attenuante di cui all'art. 90 d.lgs. n. 173/2024; c) qualora il debito tributario sia prescritto e l'imputato versi una somma a titolo di equa riparazione dell'offesa recata all'interesse pubblico tutelato dalla norma violata ai sensi dell'art. 91 d.lgs. n. 173/2024 [629].

O, ancora, si consideri l'art. 317-*bis* c.p., così come modificato dalla l. n. 3/2019, il quale prevede che la condanna per uno dei delitti di cui agli artt. 314 co. 1, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* co. 1, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis* c.p. importa l'interdizione *perpetua* dai pubblici uffici e l'incapacità *in perpetuo* di contrattare con la pubblica amministrazione (salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio). Mentre in caso di condanna inferiore ai due anni o di ricorrenza della circostanza attenuante della particolare tenuità di cui all'art. 323-*bis* c.p., le sanzioni accessorie sono temporanee e hanno una durata, comunque assai significativa, compresa tra i cinque e i sette anni, mentre in caso di collaborazione ai sensi dell'art. 323-*bis* co. 2 c.p., la pena complementare va da uno a cinque anni [630]. Senza dimenticare che, per i medesimi reati (precisamente: artt. 314 co. 1, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* co. 1, e 320 c.p.), a tali pene accessorie si aggiunge quella di cui all'art. 32-*quinquies* c.p., ossia l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di una pubblica amministrazione, nel caso in cui la condanna sia uguale o superiore a due anni.

---

[629] Cfr., per tutti, E. Musco, F. Ardito, *Diritto penale tributario*, IV ed., Torino, 2021, p. 53 ss.

[630] V. Mongillo, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 5/2019, p. 277, il quale osserva che «[l]'obbiettivo ultimo delle pene accessorie comminate dal riformato art. 317-*bis* c.p. è dunque squalificare il reo che – in qualità di *intraneus* o *extraneus* – trasgredisca in modo grave i principi di correttezza e trasparenza dell'attività amministrativa. Egli viene così marchiato come "indegno" di proseguire certe attività, anche per un lungo lasso di tempo successivo alla riabilitazione, qualora la condanna rechi con sé l'interdizione perpetua». Proprio per queste ragioni, secondo l'A., «le forti perplessità che suscita l'intervento normativo del 2019 non riguardano tanto la valorizzazione delle pene interdittive in sé, quanto la tecnica legislativa impiegata dal legislatore e l'uso iperbolico e in larga parte forzoso che si va profilando di tali congegni».

7.3. *Le funzioni delle pene accessorie*

Alla luce della rassegna di pene accessorie appena tratteggiata, è possibile enucleare le diverse funzioni assolte dalle pene accessorie. Peraltro, per meglio comprendere le funzioni delle pene accessorie, occorre ricordare che, al di là delle specificità di ciascuna, generalmente esse trovano applicazione in presenza di uno dei seguenti tre presupposti [631]:

a) una prima ipotesi – definita a «larghissimo raggio di operatività» [632] – concerne i casi di inflizione automatica della sanzione accessoria in presenza di condanne di una certa gravità (ad esempio, la pena accessoria di cui all'art. 28 c.p.);
b) una seconda ipotesi è legata alle forme qualificate di pericolosità sociale della delinquenza abituale, professionale o per tendenza (ad esempio, nel caso di cui all'art. 29 co. 2 c.p.);
c) una terza ipotesi, infine, si ricollega a una particolare «modalità oggettiva del fatto reato, consistente nell'abuso di un'attività o di un potere inerente ad un'attività o comunque consistente nell'esercizio di una qualche attività o nella qualità soggettiva dell'agente» [633] (ad esempio, le pene accessorie per il reato di bancarotta).

Ebbene, come osservato da autorevole dottrina, «ad una così marcata diversità di presupposti applicativi non può che corrispondere una diversità di funzioni» [634]. Anzi, «se si rivolge la mente alla funzione "palese" che gli istituti penalistici normalmente svolgono, si imporrà la rapida conclusione che la diversità di tipi accoppiata con la diversità di presupposti, inibisce sinanche l'impostazione di un discorso su un'*unica* funzione delle pene accessorie» [635].

Coerentemente con questo assunto, una parte della dottrina ha riconosciuto nelle pene accessorie tutte le funzioni proprie della penalità, vale a dire la retribuzione, la prevenzione generale e la prevenzione speciale [636].

---

[631] In questo senso: S. Larizza, voce *Pene accessorie*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 423; F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, in *Temi*, 1978, pp. 657-658.

[632] S. Larizza, voce *Pene accessorie*, cit., p. 423.

[633] F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, cit., p. 658.

[634] *Ivi*, p. 657.

[635] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 165.

[636] G. Cerquetti, voce *Pene accessorie*, cit., p. 844 ss.; Id., *Gli effetti penali della condanna*, cit., p. 104 ss.; P. de Felice, *Natura e funzione delle pene accessorie*, cit., p. 57 ss. Gli A. citati

Altra dottrina, tuttavia, ha condivisibilmente osservato che le funzioni della pena non animano in egual misura tutte le pene accessorie, ma si atteggiano diversamente a seconda dei presupposti applicativi e dei peculiari contenuti di ciascuna pena accessoria [637].

In particolare, nel caso in cui il presupposto applicativo della sanzione accessoria sia una condanna di particolare gravità ovvero una forma qualificata di pericolosità sociale – vale a dire le c.d. pene accessorie "comuni" di cui alle anzidette ipotesi *sub* a) e b) – sembra prevalere l'intento di *stigmatizzazione* [638]. In questo senso, è stato sottolineato che le pene accessorie connesse alla gravità del reato svolgono «un ruolo sostanzialmente rafforzativo della risposta sanzionatoria, così da porsi in definitiva quali epigoni delle antiche pene infamanti» [639]. Simili considerazioni «sono estendibili anche a

condividono l'idea che nella pena accessoria convivano una indubbia finalità afflittiva – in alcuni casi, il coefficiente di afflittività sarebbe addirittura più alto rispetto a quello proprio della pena principale – e una altrettanto evidente finalità generalpreventiva, connessa all'efficacia dissuasiva delle sanzioni incapacitanti rispetto alla commissione di reati. Maggiori perplessità si colgono rispetto alla finalità specialpreventiva: è quantomeno dubbio, infatti, che sanzioni di tipo *lato sensu* interdittivo possano concretamente svolgere una funzione rieducativa ai sensi dell'art. 27, co. 3, Cost. Gli stessi A. riconoscono tuttavia alle sanzioni accessorie una finalità specialpreventiva di tipo negativo, in funzione di neutralizzazione del soggetto, il quale viene allontanato da quelle situazioni che possono occasionare nuovamente la commissione di reati dello stesso tipo di quello già commesso. Molto scettica, invece, rispetto alla possibilità di riconoscere alla pena accessoria una funzione generalpreventiva, S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., pp. 168-169, la quale osserva che, per un verso, la funzione dissuasiva della minaccia di pena sarebbe in gran parte assorbita dalla pena principale di tipo detentivo e che, per altro verso, il peculiare meccanismo di applicazione automatica di cui le sanzioni complementari sono dotate contribuirebbe in realtà «a mantenere in una certa misura celata la loro applicazione all'interno del sistema penale».

[637] Cfr. S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 165; Ead., voce *Pene accessorie*, cit., pp. 423-424; F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, cit., pp. 658-659.

[638] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 170.

[639] F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, cit., p. 659. L'A. osserva che risulta «dubbia la loro efficacia e, quindi, la reale opportunità della loro sopravvivenza nel sistema»: invero, «la loro modesta efficacia dal punto di vista della funzione di prevenzione generale mediante intimidazione, dipende dal fatto che l'intensità della minaccia è psicologicamente attenuata sia dalla lontananza del momento, solitamente successivo all'esecuzione delle pene detentive, in cui le pene accessorie temporanee vengono praticamente a spiegare la loro efficacia (art. 139 cod. pen.), sia dal fatto di essere la gravità del male minacciato praticamente assorbita da quella, ben più elevata, delle pene principali». Rispetto alla funzione specialpreventiva, poi, tali pene si riducono a «inutile appendice alla pena principale», oltre a non essere «ovviamente nemmeno ipotizzabile» il fine della risocializzazione. Nello stesso senso v. anche F. Pazienza, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità delle pene accessorie*, in *Arch. pen.*, 1970, II, p. 303.

quei casi in cui le pene accessorie si ricollegano automaticamente a forme qualificate di pericolosità sociale»[640]: tali pene accessorie sono state infatti giudicate in maniera tranciante come «un assurdo giuridico»[641]. Rispetto a queste prime due categorie di pene accessorie, la dottrina maggioritaria ha in più occasioni espresso serie perplessità, invocando la loro eliminazione o quantomeno la loro drastica riduzione[642].

Un discorso diverso deve invece essere fatto con riguardo alla terza categoria di pene accessorie, sopra indicate alla lett. c), a quella, cioè, che collega la pena accessoria (che in questi casi ha perlopiù contenuto interdittivo) alle particolari modalità di commissione del reato (c.d. pene accessorie "speciali"), tipologia sanzionatoria che, com'è noto, è stata tradizionalmente abbinata ai reati economici. In particolare, è stato evidenziato che, in tutti questi casi, la pena accessoria svolge contemporaneamente una funzione generalpreventiva e una funzione specialpreventiva negativa[643]. In effetti, «a parte la innegabile suggestione suscitata dall'idea della pena-contrappasso»[644], le pene accessorie di questa terza categoria presentano un'innegabile efficacia dissuasiva in ragione della loro «forte carica intimidativa»[645]; inoltre, il «rapporto esistente tra contenuto sanzionatorio e modalità di reato consente (…) di esaltare l'efficacia di prevenzione speciale della sanzione sia mediante la specificità, e quindi l'efficacia verosimilmente maggiore della dissuasione esercitata da sanzioni di siffatto contenuto, sia mediante la neutralizzazione ottenuta generalmente allontanando il soggetto dall'esercizio di attività occasionali di reato»[646]. Tuttavia, rispetto alle sanzioni in esame, attenta

---

[640] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 172.

[641] F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, cit., p. 658. L'A. ha infatti argomentato che pene accessorie connesse ad un generico *status* soggettivo di pericolosità sarebbero «[g]iuridicamente assurde, in quanto sanzioni a contenuto e funzione strettamente "punitivi" irrogate quali conseguenze di forme qualificate di pericolosità sociale; praticamente inefficaci, in quanto dotate di un contenuto assolutamente incapace di operare positivamente sulla pericolosità del soggetto o anche solo di neutralizzarla».

[642] Cfr. S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 418; F. Palazzo, *Pene accessorie e sanzioni interdittive*, in G. Vassalli (a cura di), *Problemi generali di diritto penale*, Milano, 1982, p. 246; P. Pisa, *Le pene accessorie*, cit., p. 202.

[643] P. Nuvolone, voce *Pena (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 810.

[644] F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, cit., p. 661.

[645] C. Fiore, *Pene accessorie, confisca e responsabilità delle persone giuridiche nelle «modifiche al sistema penale»*, cit., p. 253.

[646] F. Palazzo, *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, cit., p. 661, il quale aggiunge che «si può azzardare il pronostico che il moltiplicarsi delle

dottrina ha osservato che, «ad un'esplorazione più attenta, la funzione neutralizzatrice si rivela quantomeno dotata di caratteristiche speciali»[647]: per un verso, infatti, l'automatismo caratteristico delle pene accessorie determina l'esclusione di ogni valutazione giudiziale sulle modalità dell'incapacitazione cui il condannato deve essere sottoposto; e, per altro verso, la personalità del reo rimane, quantomeno nell'impostazione originaria del codice, del tutto ininfluente rispetto all'irrogazione della pena[648] (*infra*, 7.4). Le due evidenziate caratteristiche rendono evidente che la funzione di neutralizzazione viene in questi casi assolta in modo non già mirato e personalizzato, bensì in modo indiscriminato e "a tappeto".

7.4. *La disciplina delle pene accessorie: gli originari caratteri di indefettibilità e automaticità e la loro progressiva erosione*

A norma dell'art. 20 c.p., le pene accessorie «conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa».

Come risulta chiaramente dal tenore letterale di tale disposizione, il legislatore del 1930 ha improntato la disciplina delle pene accessorie ai rigidi criteri dell'*accessorietà* e dell'*inderogabilità*[649], dal che si deduce «la pressoché totale assenza di qualsiasi potere discrezionale del giudice non solo in merito ad una loro eventuale esclusione, ma anche, ben più limitatamente, ad una loro quantificazione individualizzata, rapportata alla significatività del caso concreto»[650].

---

pene accessorie speciali sia il segno di una meno appariscente tendenza a creare delle alternative alla tradizionale pena detentiva, a condizione che il legislatore non ceda però alla tentazione di utilizzare anche le pene accessorie speciali come semplici ma penetranti strumenti di rafforzamento della risposta sanzionatoria, soprattutto se su questa via dovesse essere attenuata la correlazione tra contenuto sanzionatorio e modalità di commissione dell'illecito».

[647] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 174.

[648] *Ivi*, p. 175. Con riferimento a questo secondo aspetto, l'A. sottolinea che la presunzione che sta alla base di questa tipologia di pene interdittive – *id est*, chi ha abusato una volta della sua professione, continuerà ad abusarne – «contrasta con il carattere principale della funzione specialpreventiva che richiede necessariamente una pena individualizzata e personalizzata». Per tali ragioni, «[s]e è quindi vero che le pene accessorie disposte in relazione a reati attuati con particolari modalità possono ben svolgere, *in astratto*, una funzione preventiva individuale, occorre altresì riconoscere che il modo con cui il legislatore del 1930 le ha disciplinate è il meno idoneo a consentire loro di svolgere concretamente tale funzione».

[649] F. D'Arcangelo, *Il volto costituzionale delle pene accessorie*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 343 ss.

[650] S. Larizza, voce *Pene accessorie*, cit., p. 422.

In effetti, secondo l'originaria impostazione codicistica – mai seriamente rivista dal legislatore [651] – è preclusa al giudice non soltanto la valutazione in merito all'*an* della pena accessoria [652] ma, in un gran numero di casi, anche quella in relazione al *quantum* della sanzione. In questo senso, l'art. 37 c.p. dispone che quando «la legge stabilisce che la condanna importa una pena accessoria temporanea, e la durata di questa non è espressamente determinata, la pena accessoria ha una durata eguale a quella principale inflitta, o che dovrebbe scontarsi, nel caso di conversione per insolvibilità del condannato» e che «in nessun caso essa può oltrepassare il limite minimo e quello massimo stabiliti per ciascuna specie di pena accessoria» [653].

Infine, in maniera del tutto coerente con il carattere *indefettibile* delle sanzioni in questione, il previgente art. 166 c.p. escludeva espressamente l'estendibilità della sospensione condizionale della pena alle pene accessorie (oltre che agli altri effetti penali della condanna e alle obbligazioni civili derivanti dal reato).

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni '80, il rigido e rigoroso impianto predisposto dal codice del 1930 è stato progressivamente scalfito da significative riforme legislative e da alcune importanti prese di posizione da parte della giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Una tendenza,

---

[651] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 60, la quale giudica «estremamente cauto» l'atteggiamento del legislatore rispetto alle pene accessorie. In particolare, «[n]on si compie la scelta, drastica, di concepirle esclusivamente come pene principali e questo coesistere di un ruolo accessorio e di un ruolo principale condiziona, inevitabilmente, le scelte successive rendendole meno univoche, per cui se da un lato si reclama l'individualizzazione di queste pene, dall'altro si consente che profluiscano di diritto; se da un lato si concepiscono come strumento di prevenzione speciale, dall'altro non si depurano compiutamente della loro matrice infamante».

[652] Per completezza espositiva, segnaliamo che, in due casi, il Giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionale l'automatismo applicativo della pena accessoria. Il riferimento è alla sanzione della perdita della responsabilità genitoriale che, ai sensi dell'art. 569 c.p., conseguiva indefettibilmente alla condanna per i reati di alterazione di stato (art. 567 c.p.) e di supposizione o soppressione di stato (art. 566 c.p.). Con le sent. 15-23 febbraio 2012, n. 31, e sent. 16-23 gennaio 2013, n. 7, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 569 c.p. nella parte in cui prevedeva che, alla condanna per i predetti reati, conseguisse di diritto la perdita della potestà genitoriale, con preclusione di ogni valutazione discrezionale del giudice.

[653] Cfr. S. Larizza, voce *Pene accessorie*, cit., p. 423, laddove l'A. osserva che «l'art. 20 c.p. e l'art. 37 c.p. delineano i capisaldi fondamentali della disciplina delle pene accessorie in cui l'indefettibilità congiunta alla predeterminazione legislativa della durata della pena accessoria denotano la volontà del legislatore di essere, in questa materia, dominus incontrastato». Ed aggiunge: «Tale disciplina, così rigida e predeterminata dal legislatore, non appare frutto di una scelta casuale ma risponde, pienamente, ad una precisa concezione del significato che Rocco attribuiva alla sentenza penale di condanna e, più in generale, alle conseguenze che un sia pur sporadico contatto dell'individuo con il sistema penale doveva comportare».

quella appena accennata, che si muove in una duplice direzione: da un lato, l'azione del legislatore ha spinto autorevole dottrina a parlare addirittura di «'fuga' dalle pene interdittive» [654]; dall'altro lato, le ultime prese di posizione della giurisprudenza sembrano invece andare nel senso di una progressiva riscoperta della sanzione accessoria.

7.4.1. *Gli "attacchi" all'assetto originario delle pene accessorie: i riti speciali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e del procedimento per decreto*

Com'è noto, quello che può essere definito come il «primo attacco all'assetto delle pene accessorie» [655] coincide con l'introduzione del nuovo codice di procedura penale del 1988. Più precisamente, il legislatore, nel disciplinare il rito speciale del patteggiamento, ha stabilito all'art. 445 co. 1 che, qualora la pena concordata dalle parti non sia superiore ai due anni, non trovano applicazione (tra l'altro) proprio le pene accessorie [656]. Una regola analoga, prevista dall'art. 460 co. 5 c.p.p., vale anche in caso di decreto penale di condanna.

Sono evidenti gli obiettivi di economia e deflazione processuale perseguiti dal legislatore attraverso tale scelta. Non a caso è stato autorevolmente affermato che la regola della non applicazione delle pene accessorie in caso di patteggiamento costituisce un vero e proprio «"ponte d'oro" all'imputato per stimolarlo a richiedere l'applicazione della pena» [657]: in effetti, non sembra sbagliato affermare che «molte volte il colpevole teme, più della pena detentiva, l'effettiva applicazione della pena accessoria» [658].

Sempre in tema di patteggiamento, si è posto anche il problema relativo alla possibilità per il giudice di estendere la propria valutazione di congruità della pena pattuita dalle parti anche alla (non) applicazione delle pene accessorie.

In effetti, nell'ambito del patteggiamento così come congegnato dal legislatore del 1988, il ruolo del giudice si riduceva all'assolvimento di un

---

[654] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 32.

[655] S. Larizza, voce *Pene accessorie*, cit., p. 430.

[656] Come osservato da A. Virgilio, *Le pene accessorie nel momento attuale*, Napoli, 1991, p. 94, «l'espressione generica usata nell'art. 445 induce a ritenere che essa ovviamente ricomprenda ogni pena accessoria, sia quelle "facoltative" sia quelle conseguenti di diritto».

[657] G. Marinucci, *Il sistema penale sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, cit., p. 167.

[658] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., pp. 33-34.

compito, per così dire, "notarile": a fronte, infatti, di un accordo delle parti, egli doveva limitarsi a verificare che la qualificazione giuridica del fatto e l'applicazione delle circostanze fossero corrette, mentre non poteva estendere il suo controllo anche alla congruità della pena. Con un'importante pronuncia del 1990 [659], la Corte costituzionale aveva tuttavia bocciato la suddetta scelta legislativa, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 444 co. 2 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva la possibilità per il giudice di valutare la congruità della pena indicata dalle parti e di rigettare la richiesta in ipotesi di valutazione negativa. Con invero un po' di ritardo, l'indicazione dei giudici costituzionali è stata poi recepita dal legislatore con la l. 16 dicembre 1999, n. 479, che, nel modificare l'art. 444 c.p.p., ha attribuito al giudice il potere di valutare la congruità della pena pattuita dalle parti processuali.

In ogni caso, all'indomani della declaratoria di incostituzionalità, ci si è chiesti (ma a tale quesito non è stata data risposta dal legislatore del 1999) se la valutazione giudiziale della congruità della pena possa essere estesa anche alla mancata applicazione delle pene accessorie determinata dalla scelta del rito alternativo.

Una parte della dottrina ha espresso un'opinione negativa al riguardo, argomentando che proprio la collocazione degli effetti del patteggiamento, «nella dimensione funzionale del rito, come elementi volti a bilanciare il sacrificio delle garanzie processuali, automatico e diretto portato della sentenza "patteggiata", dovrebbe indurre ad escludere che costituiscano oggetto della valutazione del giudice e, prima ancora, che possano essere utilizzati dal pubblico ministero quali parametri di riferimento ai fini del consenso al rito» [660]. Altra parte della dottrina, invece, si è mostrata possibilista: è stato infatti osservato che, nonostante il silenzio della legge, si potrebbe «ritenere che il giudizio sulla congruità della pena, riaffidato dalla Corte costituzionale al giudice, non possa prescindere, seppur non espressamente riconosciuto, da una valutazione del quadro sanzionatorio complessivo, che si delinea comparando tra loro le "risultanze" sanzionatorie in caso di accoglimento e di mancato accoglimento della richiesta della pena ad istanza

---

[659] Il riferimento è a Corte cost., sent. 26 giugno-2 luglio 1990, n. 313. Per un commento a tale importante pronuncia, si vedano, tra gli altri: G. Fiandaca, *Pena «patteggiata» e principio rieducativo*, cit., c. 2385 ss.; M.G. Cacopardi, *La posizione della Consulta sul patteggiamento* ex *art. 444 cod. proc. pen.*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1990, p. 368 ss.; R. Musso, *Patteggiamento e sindacato sulla congruità della pena*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1991, p. 376 ss.

[660] D. Vigoni, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Milano, 2000, p. 414. Nello stesso senso, E. Dolcini, *Discrezionalità del giudice e diritto penale*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 295; A. Virgilio, *Le pene accessorie nel momento attuale*, cit., p. 98.

delle parti e su tale raffronto debba il giudice effettuare la valutazione della congruità della pena patteggiata dalle parti in riferimento alle esigenze rieducative del soggetto» [661].

In parziale controtendenza rispetto a quanto appena detto si è posta, invece, la l. n. 3/2019, che, con l'aggiunta di un nuovo co. 1-*ter* all'art. 445 c.p.p., ha stabilito che in caso di patteggiamento c.d. ordinario per alcuni gravi delitti contro la pubblica amministrazione, il giudice può applicare le pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* c.p., e ciò all'evidente fine di «enfatizzare la capacità afflittiva e neutralizzatrice delle pene accessorie», anche a costo di «scoraggiare l'accesso al rito semplificato e depotenziarne l'efficacia deflattiva» [662]. Al contempo, però, la medesima l. n. 3/2019, inserendo un nuovo co. 3-*bis* all'art. 444 c.p.p., ha ammesso la possibilità di condizionare il patteggiamento alla non applicazione delle pene o all'estensione degli effetti della sospensione condizionale anche alle pene accessorie (anche *infra*, 7.4.2), con la conseguenza del rigetto della richiesta, qualora il giudice ritenga di applicare le sanzioni complementari o di non concedere la sospensione condizionale della pena.

Infine, in linea con la logica della "pena negoziata" che la permea, la riforma Cartabia ha precisato, al co. 1 dell'art. 444 c.p.p., che l'imputato e il pubblico ministero «possono altresì chiedere al giudice di non applicare le pene accessorie o di applicarle per una durata determinata», così attraendo espressamente anche le pene accessorie nella contrattazione delle parti.

Pur in mancanza di rilevazioni e studi statistici, è tuttavia lecito dubitare che l'attuale assetto normativo favorisca in qualche modo una rivitalizzazione delle pene accessorie, posto che le esigenze di deflazione processuale tenderanno verosimilmente a togliere dal tavolo delle trattative le clausole più "scomode", tra le quali figurano senz'altro, proprio in ragione della loro accentuata afflittività, le pene complementari, che dunque troveranno applicazione nei soli casi limite in cui convergano l'ostinazione della pubblica accusa e il timore dell'indagato o dell'imputato di veder fallire la via del rito speciale e di dover dunque affrontare il dibattimento, con tutti i rischi sul piano sanzionatorio che quest'ultima opzione comporta.

---

[661] S. Larizza, voce *Pene accessorie*, cit., p. 431. Negli stessi termini, F. Peroni, *La sentenza di patteggiamento*, cit., p. 100.

[662] V. Mongillo, *La legge "Spazzacorrotti"*, cit., p. 274.

7.4.2. *Segue: la disciplina della sospensione condizionale, delle misure alternative e delle pene sostitutive*

Un secondo "attacco" all'impianto codicistico delle pene accessorie è stato sferrato dalla l. 7 febbraio 1990, n. 19, la quale, nel riscrivere l'art. 166 c.p., ha espressamente previsto che la sospensione condizionale della pena «si estende alle pene accessorie» [663]. Con tale riforma, che a un inderogabile automatismo ne ha sostituito «un altro di segno opposto» [664], si è inteso, per un verso, alleggerire il carico sanzionatorio penale [665] e, per altro verso, avvicinare le pene accessorie a quelle principali rispetto alla loro struttura giuridica [666].

Pur riconoscendo un'indubbia coerenza di tale modifica con la prognosi di buona condotta che deve essere effettuata dal giudice per concedere il beneficio di cui all'art. 163 c.p., una parte della dottrina ha dubitato della sua opportunità sotto il profilo politico-criminale: in considerazione delle peculiari funzioni svolte dalle pene accessorie, secondo questa stessa opinione sarebbe stato forse più corretto «consentire al giudice di valutare la possibilità di concedere la sospensione condizionale anche della sola pena principale, ovvero di entrambe le sanzioni» [667].

Altra dottrina, invece, in termini decisamente più critici, ha invece visto

---

[663] La l. n. 19/1990 ha inoltre abrogato l'ult. co. dell'art. 175 c.p., il quale stabiliva che le regole in tema di non menzione della sentenza di condanna nel certificato del casellario non potessero operare in caso di applicazione delle pene accessorie.

[664] S. LARIZZA, voce *Pene accessorie*, cit., p. 432.

[665] F. PALAZZO, *L. 7/2/1990 n. 19 – Art. 4*, in *Leg. pen.*, 1990, p. 64 ss.; F. GIUNTA, voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 117-118, il quale osserva che la previsione della sospendibilità condizionale delle pene accessorie «appare al tempo stesso la conferma legislativa di un processo evolutivo destinato a esaltarne ulteriormente le già presenti caratteristiche di tipologie punitive».

[666] P. PITTARO, *Le pene accessorie: un'introduzione*, in AA.VV., *Pene accessorie e sistema penale*, Trieste, 2001, p. 13.

[667] S. LARIZZA, voce *Pene accessorie*, cit., p. 432. Si veda anche F. PALAZZO, *L. 7/2/1990 n. 19 – Art. 4*, cit., p. 66, il quale osserva che: «non vi è affatto contrasto tra un potenziamento (ed un miglioramento funzionale) delle pene accessorie, da un lato, e la loro sospendibilità, dall'altro. Ma ciò a due evidenti condizioni. In primo luogo, è invero necessario che siano trasformati i contenuti afflittivi delle pene accessorie, completamente depurandole di ogni carattere di *Ehrenstrafe* e adeguandole al loro ruolo di strumenti integrativi del trattamento extrapenitenziario ovvero di richiamo evocativo del contenuto dell'illecito. In secondo luogo, è chiaro che, sulla base di queste premesse, la conciliazione tra pene accessorie e funzione specialpreventiva della sospensione condizionale è possibile solo se al giudice viene concessa un'abbastanza ampia discrezionalità in ordine all'estensione dell'effetto sospensivo alle pene accessorie».

nella riforma del 1990 «il mezzo per sbarazzarsi di fatto con un colpo di spugna dell'arrugginito armamentario di sanzioni [accessorie], certamente in gran parte inadeguato alle esigenze odierne» [668]. In altri termini, secondo la stessa opinione, a fronte dell'«impossibilità di affrontare un ammodernamento contenutistico e funzionale delle pene accessorie e un loro coordinamento con la sospensione condizionale», si sarebbe preferito «ancora una volta pagare il prezzo di una generalizzata riduzione della risposta sanzionatoria del sistema» [669].

Ancora una volta in controtendenza si pone l'ultima riforma dell'art. 166 c.p. operata dalla legge c.d. "spazzacorrotti". La novella, valorizzando le osservazioni critiche della dottrina da ultimo richiamate, ha infatti disposto che, in caso di condanna per alcuni gravi delitti contro la pubblica amministrazione, il giudice può decidere – con largo margine di discrezionalità [670] – di non estendere gli effetti della sospensione condizionale alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione.

Al di là, però, del regime speciale previsto per la materia dei reati contro la pubblica amministrazione, resta ancora operativo l'automatismo introdotto dalla legge del 1990, con la conseguenza che, per la generalità delle pene sospendibili condizionalmente, l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 166 c.p. paralizzerà l'efficacia delle pene complementari, la cui cogenza, proprio alla luce dell'altissimo ricorso all'istituto sospensivo di cui si è dato conto (*supra*, 5.1), risulta, di fatto, in buona misura soffocata (anche *infra*, 7.5).

Una disciplina analoga a quella introdotta dalla l. n. 3/2019 per la sospensione condizionale è poi prevista dall'art. 51-*quater* ord. penit. in relazione alle misure alternative e, in virtù del richiamo operato dall'art. 76 l. n. 689/1981 così come modificato dalla riforma Cartabia, alle pene sostitutive. Ai sensi di tali disposizioni, infatti, in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione o di una pena sostitutiva, «sono eseguite anche le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato, ne disponga la sospensione». L'idea, ancora una volta, è dunque quella di lasciare al giudice

---

[668] Così F. Palazzo, *Art. 4 – Commento articolo per articolo alla L.7/2/1990 N. 19*, cit., p. 66.

[669] *Ibidem*.

[670] Cfr. V. Mongillo, *La legge "Spazzacorrotti"*, cit., p. 274, il quale osserva che la legge non ha dettato nessun criterio a cui l'organo giudicante debba attenersi nella decisione e che, sicuramente, «esso non potrà essere ravvisato nel pericolo di ricaduta nell'illecito, posto che la sospensione della pena principale – per principio generale (art. 164, comma 1, c.p.) – presuppone una prognosi favorevole di pericolosità».

la valutazione in merito all'efficacia specialpreventiva positiva delle singole pene accessorie nel caso concreto, attribuendogli il potere di sospenderle in caso di scrutinio negativo. Il che, a prima vista condivisibile, comporta tuttavia il tutt'altro che remoto rischio di una frequente disapplicazione delle pene accessorie, posto che difficilmente delle misure marcatamente incapacitanti, orientate (non solo, ma anche e, in certi casi, soprattutto) alla prevenzione speciale negativa (*supra*, 7.3), potranno concorrere al positivo reinserimento sociale del reo. In altri termini, il (solo) criterio di governo della discrezionalità giudiziale dettato dall'art. 51-*quater* ord. penit. sembra portare nella direzione di una sostanziale rinuncia alle pene accessorie in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione o di una pena sostitutiva.

7.4.3. *Segue: le pene accessorie in materia di bancarotta come "testa d'ariete" per una riscrittura in via giurisprudenziale dei profili commisurativi*

Un ultimo "attacco" alla disciplina delle pene accessorie così come pensata dal legislatore del 1930 è arrivato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Si è già ricordato che l'art. 37 c.p. prevede un automatismo applicativo anche con riferimento al *quantum* della pena accessoria temporanea, in tutti i casi in cui «la durata di questa non è espressamente determinata». Secondo un orientamento tradizionale, condiviso dalla dottrina maggioritaria [671] e dalla giurisprudenza prevalente [672], con tale locuzione il legislatore ha inteso riferirsi non solo alle pene accessorie che non prevedono *tout court* una

---

[671] E. Bruti Liberati, *Il ruolo del giudice nell'applicazione delle pene accessorie*, in *Mon. trib.*, 1968, p. 1163; P. Frisoli, *Durata delle pene accessorie speciali nella bancarotta semplice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1961, p. 511; S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., p. 96. In senso contrario: P. Pisa, *Le pene accessorie*, cit., pp. 55-56.

[672] Aderiscono all'orientamento maggioritario, *ex multis*: Cass., sez. III, 23 gennaio (dep. 20 febbraio) 2018, n. 8041, Carlessi; Cass., sez. III, 2 aprile (dep. 16 maggio) 2014, n. 20428, S.; Cass., sez. V, 3 dicembre 2013 (dep. 22 febbraio 2014), n. 2925, Monteleone. In senso contrario: Cass., sez. III, 14 luglio 2016 (dep. 2 febbraio 2017), n. 4916, Bari; Cass., sez. III, 15 ottobre (dep. 18 novembre) 2008, n. 42889, Di Vincenzo. Va peraltro segnalato che, nel contrasto tra i due orientamenti si era inserita una pronuncia delle Sezioni Unite la quale, pur affrontando un profilo diverso della disciplina delle pene accessorie, aveva aderito all'opinione maggioritaria. Cfr. Cass., sez. un., 27 novembre 2014 (dep. 12 febbraio 2015), n. 6240, B., nonché il commento alla sentenza di T. Alesci, *I poteri del giudice dell'esecuzione sulla determinazione della pena accessoria illegale: presupposti e limiti*, in *Proc. pen. giust.*, 2015, n. 4, p. 93 ss.

cornice edittale, bensì anche a quelle che prevedono un limite minimo e un limite massimo, ovvero solo quest'ultimo: detto altrimenti, con il concetto di "pena accessoria di durata espressamente determinata" si farebbe riferimento soltanto a quelle perpetue o a quelle comminate in misura fissa. Inoltre, è stato correttamente osservato che la disciplina prevista dall'art. 37 c.p. non dovrebbe considerarsi limitata alle sole pene accessorie previste dal codice penale; al contrario, in virtù della clausola di cui all'art. 16 c.p., andrebbe estesa anche alle leggi speciali laddove queste non contengano una diversa disciplina delle sanzioni accessorie [673].

L'impostazione appena descritta è stata tuttavia in parte sovvertita da alcuni recenti arresti della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in tema di pene accessorie previste in relazione al reato di bancarotta fraudolenta.

Come già visto (*supra*, 7.2), al fine di una più intensa tutela dell'ordine economico l'art. 216 ult. co. l. fall. (oggi, art. 322 ult. co. cod. crisi) prevede che al condannato per fatti di bancarotta fraudolenta siano applicate – oltre a quelle previste nel libro I del codice penale, ove ne sussistano i presupposti – le pene accessorie dell'*inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale* e dell'*incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa* «per la durata di dieci anni». La disposizione in parola era già stata sospettata di illegittimità costituzionale in ragione del carattere fisso delle sanzioni accessorie comminate: tuttavia, in una prima occasione la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità sollevata, argomentando che l'intervento additivo richiesto dal giudice rimettente non era "a rime obbligate" e, dunque, avrebbe comportato un'indebita interferenza del giudice costituzionale con le scelte di politica criminale operate dal legislatore [674].

---

[673] G. Cerquetti, voce *Pene accessorie*, cit., pp. 836-837.

[674] Corte cost., sent. 21-31 maggio 2012, n. 134. Queste le osservazioni conclusive del Giudice delle leggi: «la soluzione prospettata [sostituzione della fissità della pena con il meccanismo di cui all'art. 37 c.p., *n.d.a.*] è solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili in caso di accoglimento della questione: infatti sarebbe anche possibile prevedere una pena accessoria predeterminata ma non in misura fissa (ad esempio da cinque a dieci anni) o una diversa articolazione delle pene accessorie in rapporto all'entità della pena detentiva. Risulta evidente che l'addizione normativa richiesta dai giudici *a quibus* non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata, ed eccede i poteri di intervento di questa Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore. Pertanto, deve farsi applicazione del principio, più volte espresso, secondo il quale sono inammissibili le questioni di costituzionalità relative a materie riservate alla discrezionalità del legislatore e che si risolvono in una richiesta di pronuncia additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato». Nello stesso senso anche Corte cost., ord. 18-24 luglio 2012, n. 208.

Nonostante l'apparente atteggiamento di chiusura della Corte costituzionale rispetto a interventi manipolativi della disposizione in commento, la Corte di cassazione non si è data per vinta e, alla fine del 2017, ha nuovamente sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 216 ult. co. l. fall. (oggi, art. 322 ult. co. cod. crisi) – per violazione degli artt. 3, 4, 41, 27 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU – nella parte in cui prevede l'applicazione delle due indicate pene accessorie per una durata fissa di dieci anni [675].

«Con una decisione forse inattesa negli esiti e per qualcuno sicuramente sorprendente» [676], il Giudice delle leggi, rimeditando il suo precedente orientamento, ha in questo caso accolto la questione di costituzionalità, dichiarando l'illegittimità dell'art. 216 ult. co. l. fall. (oggi, art. 322 ult. co. cod. crisi), per violazione degli artt. 3 e 27 co. 1 e 3 Cost., nella parte in cui reca la locuzione «per la durata di dieci anni» e non quella «fino a dieci anni» [677].

Lasciando sullo sfondo le complesse e delicate questioni concernenti i limiti del sindacato costituzionale, il superamento delle "rime obbligate" e gli interventi 'paralegislativi' della Corte costituzionale [678], va qui ricordato che la Consulta ha giudicato sproporzionata la durata fissa di dieci anni delle pene accessorie di cui all'art. 216 ult. co. l. fall. (oggi, art. 322 ult. co. cod.

---

[675] Cfr. Cass., sez. I, ord. 6 luglio (dep. 17 novembre) 2017, n. 52613, con nota di A. Galluccio, *Pene accessorie 'fisse' per la bancarotta fraudolenta: la Cassazione solleva una questione di legittimità costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 gennaio 2018, la quale osserva che il giudice *a quo* si è premurato di formulare il quesito in maniera leggermente diversa rispetto a quello sottoposto alla Corte costituzionale nel 2012, in modo da superare il vaglio di ammissibilità; il risultato perseguito, tuttavia, rimane lo stesso, e cioè la sostituzione della pena fissa con il meccanismo di cui all'art. 37 c.p. Per considerazioni di più ampio respiro sul tema della compatibilità costituzionale delle sanzioni *anelastiche* si rinvia ancora ad A. Galluccio, *Pene fisse, pene rigide e Costituzione: le sanzioni accessorie interdittive dei delitti di bancarotta ancora al cospetto del Giudice delle leggi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 876.

[676] P. Pisa, *Pene accessorie di durata fissa e ruolo "riformatore" della Corte costituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 216.

[677] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222. Per un commento alla sentenza, si rimanda alle note di R. Bartoli, *Dalle "rime obbligate" alla discrezionalità: consacrata la svolta*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 2566 ss.; A. Galluccio, *La sentenza della Consulta su pene fisse e 'rime obbligate': costituzionalmente illegittime le pene accessorie dei delitti di bancarotta fraudolenta*, in *Dir. pen. cont.*, 10 dicembre 2018; S. Leone, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a "rime possibili"*, in *Quad. cost.*, 2019, n. 1, p. 183 ss.; P. Pisa, *Pene accessorie di durata fissa e ruolo "riformatore" della Corte costituzionale*, cit., p. 216 ss.

[678] Sul superamento, nella giurisprudenza costituzionale, delle "rime obbligate" in favore della nuova teoria delle "rime possibili" si vedano le ficcanti osservazioni critiche di N. Zanon, *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale. Dieci casi*, Torino, 2024, p. 107 ss.

crisi), se valutata in rapporto all'intera gamma di comportamenti riconducibili nella fattispecie di bancarotta fraudolenta: la durata della pena accessoria, infatti, rimarrebbe insensibile al disvalore del singolo fatto concreto, con la conseguenza che «una simile rigidità applicativa non può che generare la possibilità di risposte sanzionatorie sproporzionate per eccesso – e dunque in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. – rispetto ai fatti di bancarotta fraudolenta meno gravi; e appare comunque distonica rispetto al menzionato principio di individualizzazione del trattamento sanzionatorio»[679].

A fronte della constatazione di un tale *vulnus*, il Giudice delle leggi ha reputato possibile porvi rimedio senza sconfinare nel campo riservato al legislatore dall'art. 25 co. 2 Cost. A tal fine, precisando le statuizioni contenute in un proprio precedente del 2016[680] e sostanzialmente mettendo da parte il criterio delle "rime obbligate"[681], la Corte costituzionale ha sostituito

---

[679] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222, § 7.2 dei *Considerato in diritto*.

[680] Il riferimento è a Corte cost., sent. 21 settembre-10 novembre 2016, n. 236. Per un commento alla pronuncia si vedano i contributi di: E. Dolcini, *Pene edittali, principio di proporzione, funzione rieducativa della pena: la Corte costituzionale ridetermina la pena per l'alterazione di stato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 1956 ss.; V. Manes, *Proporzione senza geometrie*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2105 ss.; D. Pulitanò, *La misura delle pene. Fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 2, p. 48 ss.; F. Viganò, *Un'importante pronuncia della Consulta sulla proporzionalità della pena*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 2, p. 61 ss. Nella citata pronuncia, la Corte costituzionale aveva osservato che non è suo compito quello di sindacare la dosimetria sanzionatoria penale, spettando tali scelte al legislatore in virtù della riserva di legge di cui all'art. 25 co. 2 Cost. Posta questa necessaria premessa, la Corte aveva però ammesso un proprio intervento anche *in subiecta materia* «laddove emergano sintomi di manifesta irragionevolezza» del trattamento sanzionatorio. L'intervento della Consulta si giustifica però a precise condizioni: «[p]er non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento rappresentativo, finendo per esercitare un inammissibile potere di scelta (…) in materia sanzionatoria penale, *la valutazione di questa Corte deve essere condotta attraverso precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo*. Anche nel giudizio di "ragionevolezza intrinseca" di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è infatti essenziale l'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata» (corsivo aggiunto).

[681] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222, § 8.1 dei *Considerato in diritto*. La Corte si esprime nei termini seguenti: «Tale principio [il criterio delle c.d. "rime obbligate", *n.d.a.*] deve essere confermato, e ulteriormente precisato, nel senso che – a consentire l'intervento di questa Corte di fronte a un riscontrato *vulnus* ai principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio – non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*. Essenziale, e sufficiente, a consentire il sindacato della Corte sulla congruità del trattamento sanzionatorio previsto per una determinata ipotesi di reato è che il sistema nel suo complesso offra alla Corte "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" (sentenza n. 236 del 2016) – esse stesse immuni da vizi di illegittimità, ancorché non "costituzionalmente

all'inciso «per la durata di dieci anni» la diversa locuzione «fino a dieci anni», e ha espresso un chiaro favore verso una rimodulazione interpretativa della disciplina che affidi al giudice il compito di determinare il *quantum* di pena accessoria inflitta, entro il limite massimo di dieci anni, secondo i criteri di cui all'art. 133 c.p. [682].

In particolare, secondo il giudice costituzionale questa soluzione si giustificherebbe sulla base di due argomenti. Anzitutto, gli artt. 217 e 218 l. fall. (oggi, artt. 323 e 325 cod. crisi) contemplerebbero già due ipotesi di pene accessorie discrezionali e, dunque, la medesima logica potrebbe essere trasposta anche nell'ult. co. dell'art. 216 l. fall. (oggi, art. 322 ult. co. cod. crisi) [683]. Inoltre, l'art. 37 c.p. sarebbe norma residuale con operatività limitata alle sole pene accessorie previste dal libro I del codice penale, e quindi non applicabile alle sanzioni previste nelle leggi speciali [684].

---

obbligate" – che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima; sì da consentire a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice incisa dalla propria pronuncia. Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali».

[682] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222, § 8.4 dei *Considerato in diritto*. Nel sotto-paragrafo precedente, la Corte esclude la praticabilità della soluzione suggerita dal giudice *a quo*, consistente nel far operare anche in relazione alla pena accessoria di cui all'art. 216 l. fall. (oggi, art. 322 ult. co. cod. crisi) la regola dell'art. 37 c.p. A parere del giudice costituzionale, infatti, «tale soluzione finirebbe per sostituire l'originario automatismo legale con un diverso automatismo, che rischierebbe altresì di risultare distonico rispetto al legittimo intento del legislatore storico di colpire in modo severo gli autori dei delitti di bancarotta fraudolenta, considerati a buon diritto come gravemente lesivi di interessi, individuali e collettivi, vitali per il funzionamento del sistema economico».

[683] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222, § 8.4 dei *Considerato in diritto*. Queste le parole della Corte: «Le due disposizioni che immediatamente seguono l'art. 216 della legge fallimentare – l'art. 217, rubricato "Bancarotta semplice", e l'art. 218, rubricato "Ricorso abusivo al credito" – prevedono le medesime pene accessorie indicate nell'ultimo comma dell'art. 216; ma dispongono che la loro durata sia stabilita discrezionalmente dal giudice "fino a" un massimo determinato dalla legge (due anni nel caso della bancarotta semplice, tre anni nel caso del ricorso abusivo al credito)».

[684] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222, § 8.4 dei *Considerato in diritto*. La Corte osserva che «[l]'esistenza di una *lex specialis*, in effetti, esclude l'operatività del criterio residuale di cui all'art. 37 cod. pen., il cui inciso finale […] appare riferito non già ai limiti di durata delle pene accessorie previsti da singole norme incriminatrici – come l'art. 216 della legge fallimentare –, bensì ai limiti minimi e massimi individuati dalle disposizioni del Libro I del codice penale – in particolare, dagli artt. 28, terzo comma, 30, secondo comma, 32-*ter*, secondo comma, 35, secondo comma, e 35-*bis*, secondo comma, cod. pen. – che prevedono le singole "specie" di pene accessorie».

Tali argomenti, però, non persuadono fino in fondo. In primo luogo, non è affatto scontato che gli artt. 217 e 218 l. fall. (oggi, artt. 323 e 325 cod. crisi) prevedano pene accessorie discrezionali: tali norme, infatti, si limitano a stabilire che la sanzione accessoria può avere una durata, rispettivamente, fino a due o a tre anni, ma non v'è nessuna indicazione in merito al ruolo del giudice nella determinazione del suo ammontare; tant'è vero che un'autorevole dottrina [685], seguita dalla giurisprudenza maggioritaria [686], riteneva pacifico che anche in questi casi operasse il criterio di cui all'art. 37 c.p. Del resto, quando il legislatore ha voluto attribuire un potere discrezionale (nell'*an*, nel *quomodo* o nel *quantum*) al giudice in materia di pene accessorie lo ha fatto in maniera espressa, come, ad esempio, nel caso dell'art. 85 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 [687].

In secondo luogo, non convince l'idea che l'art. 37 c.p. sia confinato alle sole pene accessorie previste nella parte generale del codice penale: come si è visto sopra, la disposizione in questione rappresenta una regola di chiusura del microsistema delle pene accessorie e, dunque, in mancanza di una deroga espressa, essa dovrebbe trovare applicazione tanto per le sanzioni previste nel codice quanto per quelle contenute in leggi speciali (attraverso la clausola di cui all'art. 16 c.p.).

A ogni modo, a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, la giurisprudenza di legittimità si è subito posta il problema se la durata delle pene accessorie di cui all'art. 216 ult. co. l. fall. (oggi, artt. 322 ult. co. cod. crisi), così come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità, andasse calcolata secondo il criterio di cui all'art. 37 c.p. [688], ovvero se la sua determinazione fosse rimessa alla valutazione discrezionale del giudice [689]. È immediatamente

---

[685] Cfr. C. Pedrazzi, *Reati fallimentari*, in C. Pedrazzi, A. Alessandri, L. Foffani, S. Seminara, G. Spagnolo, *Manuale di diritto penale dell'impresa*, Bologna, 2000, p. 117.

[686] Tra le molte: Cass., sez. V, 4 luglio (dep. 7 novembre) 2018, n. 50499, V.; Cass., sez. V, 5 febbraio (dep. 15 aprile) 2015, n. 15638, Assello.

[687] Ai sensi dell'art. 85 d.P.R. n. 309/1990, con «la sentenza di condanna per uno dei fatti di cui agli artt. 73, 74, 79, 82, il giudice *può disporre* il divieto di espatrio e il ritiro della patente per un periodo non superiore a tre anni». Va peraltro segnalato che la giurisprudenza ha inteso in senso assai restrittivo l'ambito di discrezionalità che il suddetto art. 85 riconosce al giudice, limitandolo solo all'*an* e ricorrendo ancora una volta all'art. 37 c.p. per la determinazione del *quantum*. Cfr.: Cass., sez. III, 14 dicembre 2016 (dep. 27 aprile 2017), n. 19964, C.; Cass., sez. III, 28 giugno (dep. 6 settembre) 2016, n. 36869, M.

[688] In questo senso Cass., sez. V, 7 dicembre 2018 (dep. 16 gennaio 2019), n. 1968, P.; Cass., sez. V, 7 dicembre 2018 (dep. 16 gennaio 2019), n. 1963, P.

[689] In questa direzione: Cass., sez. V, 14 dicembre 2018 (dep. 7 gennaio 2019), n. 6115, S.; Cass., sez. V, 29 gennaio (dep. 6 febbraio) 2019, n. 5882, B.; Cass., sez. V, 18 gennaio (dep. 4 febbraio) 2019, n. 5514, P.; Cass., sez. V, 20 dicembre 2018 (dep. 30 gennaio 2019), n. 4780, D.

evidente che la soluzione di un tale contrasto passava giocoforza attraverso la preliminare (ri)definizione dell'ambito di operatività dell'art. 37 c.p.: in effetti, continuando a seguire l'orientamento tradizionale poco sopra esposto, non vi sarebbero dubbi in merito alla necessità del ricorso al criterio di determinazione della durata previsto dall'anzidetto articolo.

Ebbene: investite della questione [690], le Sezioni Unite, valorizzando l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di colpevolezza e di proporzionalità della pena e ponendo l'accento sul particolare finalismo preventivo che connota le pene accessorie di tipo interdittivo, hanno preso le distanze dal precedente del 2015 e hanno offerto una nuova lettura dell'art. 37 c.p., in virtù della quale detta regola troverebbe applicazione, in via del tutto residuale, solo «nei casi in cui la legge in astratto sia priva di qualsiasi indicazione sul profilo temporale che circoscriva e guidi l'esercizio del potere dosimetrico del giudice»: ne consegue che – in relazione alle sanzioni complementari di cui all'art. 216 ult. co. l. fall. (oggi, artt. 322 ult. co. cod. crisi), ma lo stesso vale per tutte le altre pene accessorie che presentano analoghi risvolti applicativi – le «pene accessorie per le quali la legge indica un termine di durata non fissa, devono essere determinate in concreto dal giudice in base ai criteri di cui all'art. 133 cod. pen.» [691].

---

[690] Cass., sez. V, ord. 12 dicembre (dep. 14 dicembre) 2018, n. 56458, Suraci, con nota di A. Galluccio, *Pene accessorie della bancarotta fraudolenta e applicazione dell'art. 133 c.p.: la palla passa alle sezioni unite, dopo l'intervento della Consulta*, in *Dir. pen. cont.*, 14 gennaio 2019.

[691] Cass., sez. un., 28 febbraio (dep. 3 luglio) 2019, n. 28910, Suraci, con nota di S. Finocchiaro, *Le sezioni unite sulla determinazione delle pene accessorie a seguito dell'intervento della Corte costituzionale in materia di bancarotta*, in *Dir. pen. cont.*, 15 luglio 2019. Successivamente, in senso conforme: Cass., sez. III, 20 giugno (dep. 7 ottobre) 2019, n. 41061, Paternò; Cass., sez. V, 9 dicembre 2019 (dep. 3 marzo 2020), n. 11329, Retrosi; Cass., sez. V, 24 gennaio (dep. 21 febbraio) 2020, n. 7034, Murru; Cass., sez. VI, 27 maggio (dep. 29 maggio) 2020, n. 16508, Condò; Cass., sez. V, 22 ottobre (dep. 17 dicembre) 2020, n. 36256, Bertoli; Cass., sez. VI, 16 febbraio (dep. 14 maggio) 2021, n. 19108, F.; Cass., sez. V, 17 ottobre (dep. 15 gennaio) 2023, n. 1798, Chen; Cass., sez. III, 17 aprile (dep. 14 maggio) 2024, n. 18879, T. Rispetto, invece, al problema della pena accessoria illegale – della pena accessoria, cioè, commisurata ai sensi dell'art. 37 c.p. prima degli interventi della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite – si è registrato un contrasto applicativo. Secondo un primo orientamento, infatti, la commisurazione delle pene accessorie previste dall'art. 216 ult. co. l. fall., operata dal giudice del merito ai sensi dell'art 37 c.p., anziché ai sensi dell'art. 133 c.p., come ritenuto dalle Sezioni Unite *Suraci*, non darebbe luogo a una pena illegale, trattandosi di pena comunque ricompresa nei limiti edittali risultanti dalla sentenza n. 222/2018 della Corte costituzionale, con la conseguenza che, in assenza di specifico motivo di ricorso, il vizio non potrebbe essere rilevato d'ufficio dalla Corte di cassazione: così Cass., sez. V, 11 luglio (dep. 5 settembre) 2019, n. 37201, Ruggieri. Un secondo orientamento, al contrario, ha reputato rilevabile d'ufficio da parte della Corte di cassazione l'illegalità della pena accessoria di cui all'art. 216 ult. co. l. fall. commisurata ai sensi dell'art. 37 c.p.: così Cass., sez. V, 4 aprile (dep. 16 agosto) 2019, n. 36133, Viola.

Al di là della persuasività sul piano teorico-dogmatico della soluzione delineata dall'azione congiunta della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, quel che è certo è che il microsistema delle pene accessorie risulta in parte stravolto in uno dei suoi tratti fondamentali: il rigido automatismo che, nell'intenzione del legislatore del 1930, avrebbe dovuto governare l'applicazione delle sanzioni complementari appare oggi ridimensionato nella misura in cui la determinazione della loro durata non è (più) perequata alla pena principale inflitta ma è rimessa alla valutazione del giudice alla luce del caso concreto. Resta, peraltro, condivisibile il fondo del ragionamento del giudice costituzionale nella parte in cui sottolinea che le innegabili differenze in termini di afflittività e finalità della pena accessoria rispetto a quella principale «suggeriscono, nell'ottica di una piena attuazione dei principi costituzionali che presiedono alla commisurazione della pena, una determinazione giudiziale autonoma delle due tipologie di pena nel caso concreto» [692].

A margine di quanto appena detto, va altresì ricordato che con l'art. 1 co. 85 lett. u) l. n. 103/2017 il legislatore, nell'ambito di una più ampia delega in materia di ordinamento penitenziario, aveva sollecitato il governo a una «revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale».

In ogni caso, la delega, che pure non ha trovato attuazione per inerzia del legislatore delegato, presentava comunque due evidenti criticità. Da un lato, infatti, non veniva attribuito all'esecutivo il potere di revisionare il sistema delle pene accessorie nel suo complesso ma, più limitatamente, quello di rivedere il rapporto tra pene accessorie e misure alternative alla detenzione; ciò che costituiva un evidente limite d'azione per il riformatore [693].

Dall'altro lato, nel richiedere che la durata della pena accessoria non

---

[692] Corte cost., sent. 25 settembre-5 dicembre 2018, n. 222, § 8.4 dei *Considerato in diritto*.

[693] Cfr. la relazione finale della Commissione Pelissero, reperibile sul sito www.giustizia.it, nella quale viene rilevato che (p. 162): «la legge delega dispone la revisione della disciplina delle pene accessorie all'interno della delega sull'ordinamento penitenziario e non quale autonomo criterio direttivo di intervento sul sistema penale, come ha, invece, fatto con le misure di sicurezza personali. La l. 103/2017 non sembra, pertanto, rivolta alla revisione complessiva del sistema, ma a riformare il rapporto tra pene accessorie e misure alternative alla detenzione, che costituiscono strumenti essenziali per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 27, comma 3 Cost. che potrebbero essere ostacolate dal contenuto interdittivo delle pene accessorie. Proporre una revisione della disciplina di parte generale delle pene accessorie che ne regola l'applicazione e ne definisce il contenuto, avrebbe comportato un intervento di ampio respiro ben al di là della revisione dell'ordinamento penitenziario».

superasse quella stabilita dal giudice per la pena principale, il delegante stava sostanzialmente confermando l'impostazione codicistica (e, particolarmente, la regola di chiusura di cui all'art. 37 c.p.) senza tener conto, tuttavia, delle peculiarità di disciplina previste in relazione a determinate pene accessorie, le quali sono state recentemente introdotte e modificate proprio in un'ottica di rafforzamento della loro funzione specialpreventiva negativa [694] (ad esempio, i già ricordati artt. 317-*bis* c.p. e 86 d.lgs. n. 173/2024).

7.5. *Quale ruolo delle pene accessorie nel sistema sanzionatorio?*

Come si è dato conto nei paragrafi precedenti, i caratteri di indefettibilità e inderogabilità, che connotavano il sistema delle pene accessorie nell'impostazione codicistica originaria, sono venuti in gran parte meno.

Anzitutto, il giudice può oggi decidere *se* irrogare o meno la pena accessoria ricollegata allo specifico reato o alla condanna inflitta in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione o di una pena sostitutiva (in base al disposto dell'art. 51-*quater* ord. penit., che consente di escludere la sanzione complementare qualora essa osti al percorso rieducativo del reo), o in caso di applicazione dell'istituto della sospensione condizionale della pena, limitatamente alle ipotesi in cui la condanna sospesa riguardi uno dei delitti previsti dagli artt. 314 co. 1, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater* co. 1, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* c.p. (in base al disposto del secondo periodo dell'art. 166 co. 1 c.p., che consente di applicare la sanzione complementare qualora ritenuto necessario per finalità specialpreventive di tipo negativo) (*supra*, 7.4.2).

Inoltre, alla luce dell'azione congiunta della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, il giudice decide ora di regola il *quantum* della pena accessoria, salvi i limitati casi, presi in considerazione dalla sentenza *Suraci*, in cui continua a operare l'automatismo commisurativo di cui all'art. 37 c.p. (*supra*, 7.4.3).

Infine, anche nel patteggiamento c.d. allargato accusa e difesa possono

---

[694] Cfr. ancora la relazione finale della Commissione Pelissero, dove si lamenta che «proporre la revisione della disciplina della durata delle pene accessorie significherebbe intervenire su diverse disposizioni di parte generale e di parte speciale, incidendo in modo significativo sulle scelte di politica criminale che il legislatore ha perseguito anche in questi ultimi anni, specie per quanto riguarda la fissazione di limiti minimi di durata o l'ampliamento dei casi di interdizioni a carattere perpetuo» e che tale intervento «si porrebbe al di fuori dei limiti tracciati dalla legge delega che – si ribadisce – colloca i criteri direttivi sulla riforma delle pene accessorie nell'ambito dei principi sulla riforma dell'ordinamento penitenziario».

raggiungere un accordo in merito all'applicazione o meno delle pene accessorie (*supra*, 7.4.1).

Sono comparsi, per contro, degli automatismi di segno opposto: il riferimento è, ovviamente, al patteggiamento c.d. ordinario (art. 444 co. 1 c.p.p.), al decreto penale di condanna (art. 460 co. 5 c.p.p.) e alla sospensione condizionale della pena (art. 166 co. 1 I pt. c.p.), i quali comportano tutti l'esclusione di diritto dell'applicazione delle pene accessorie. Tale esclusione, senz'altro comprensibile con riferimento all'istituto di cui agli artt. 163 ss. c.p., dal momento che esso, presupponendo una prognosi di non reiterazione di condotte criminose, risulta tutto sommato compatibile con un approccio di tipo indulgenziale da parte del legislatore, appare sicuramente meno condivisibile rispetto ai riti speciali, essendo dettata da ragioni eminentemente deflattive, che poco o nulla hanno a che vedere con le funzioni che la pena (principale e accessoria) è chiamata ad assolvere.

La pena accessoria, quindi, è ormai diventata in tutto e per tutto *discrezionale* con riguardo ad alcune alternative alla pena detentiva – il riferimento è, lo si ripete, alle misure alternative alla detenzione, alle pene sostitutive e alla sospensione condizionale, limitatamente ai delitti contro la pubblica amministrazione sopra richiamati – ed è addirittura in radice esclusa con riguardo ad altre alternative alla pena detentiva – il riferimento è, ovviamente, alla messa alla prova, al lavoro di pubblica utilità e alle altre ipotesi di estinzione del reato per condotte riparatorie, nonché alla sospensione condizionale al di fuori dei casi di condanna per reati contro la pubblica amministrazione –.

Per contro, la sanzione complementare rimane indefettibile, oltre che nei pochi casi in cui sia prevista in relazione a reati di competenza del giudice di pace, in caso di irrogazione della pena principale prevista per il reato e, in particolare, in caso di irrogazione della pena detentiva. Il che, tuttavia, se appare in linea con la finalità di stigmatizzazione propria di alcune pene accessorie, risulta invece dissonante con la funzione specialpreventiva perseguita da (molte) sanzioni complementari, ponendo oltretutto seri dubbi di costituzionalità [695]: in effetti, è tutt'altro che inverosimile l'ipotesi di un condannato che, benché resosi autore di un reato anche grave, non presenti nessun rischio di recidiva e che, quindi, non abbisogni di essere incapacitato.

Quel che però stride di più con la finalità di prevenzione è il *dies a quo* dell'esecuzione delle pene accessorie abbinate alla pena detentiva, almeno

[695] Evidenziano i profili di illegittimità costituzionale del carattere automatico delle pene accessorie, in particolare in rapporto agli artt. 3 e 27 Cost., tra gli altri, S. Larizza, *Le pene accessorie*, cit., p. 363 ss.; P. Pisa, *Le pene accessorie*, cit., p. 181.

qualora si tratti di pene accessorie temporanee. Mentre, infatti, in caso di irrogazione di pene non detentive (vale a dire la pena pecuniaria principale e tutte le alternative alla pena detentiva), l'esecuzione delle pene accessorie è *contestuale*, nel diverso caso in cui le sanzioni complementari si affianchino alla detenzione, esse vengono eseguite *dopo* l'espiazione della pena carceraria. In tal senso, l'art. 139 c.p. dispone che nel computo delle pene accessorie temporanee «non si tien conto del tempo in cui il condannato sconta la pena detentiva, o è sottoposto a misura di sicurezza detentiva, né del tempo in cui egli si è sottratto volontariamente alla esecuzione della pena o della misura di sicurezza» [696]. Il che significa che la pena accessoria, pur cominciando a esplicare i suoi effetti già durante l'espiazione della pena o della misura di sicurezza detentiva (o durante il periodo in cui il reo si è sottratto alla loro esecuzione), decorrerà formalmente soltanto a partire dal momento in cui l'esecuzione di queste sarà terminata.

Potrebbe quindi trascorrere un periodo considerevole tra la commissione del fatto, la condanna per lo stesso, e l'effettiva espiazione della misura incapacitante: non v'è chi non veda, tuttavia, come le istanze specialpreventive potrebbero mutare nel corso di questo lungo lasso temporale, a maggior ragione dal momento che la pena accessoria segue l'esecuzione di una sanzione detentiva (pena o misura di sicurezza), la quale già di per sé tende alla rieducazione del soggetto ristretto [697]. Né un efficace rimedio può essere rinvenuto

---

[696] Va peraltro ricordato che, secondo la tesi maggioritaria, gli effetti della pena accessoria temporanea si producono *già* durante lo stato di detenzione o di internamento, ovvero durante il periodo in cui il soggetto si è volontariamente sottratto all'esecuzione; resta fermo, tuttavia, che l'esecuzione della misura interdittiva *comincia a decorrere* solo dal momento in cui le situazioni di cui all'art. 139 c.p. sono venute meno. Detto altrimenti: la pena accessoria produce i suoi effetti già dal momento dell'irrevocabilità della sentenza, ma il suo decorso scatta solo dopo l'esecuzione della pena principale. In questo senso: G. CERQUETTI, voce *Pene accessorie*, cit., p. 835; R.A. FROSALI, voce *Pena accessoria*, in *Noviss. dig. it.*, XII, Torino, 1965, p. 841. V. però P. PISA, *Le pene accessorie*, cit., p. 64, dove l'A., pur riconoscendo alla tesi appena esposta «una certa ragionevolezza», nondimeno evidenzia che «la scelta del legislatore tradottasi nell'art. 139 c.p. non risponde ad imprescindibili motivazioni "logiche" sostanzialmente neutre: si tratta di *una scelta di carattere punitivo* nei confronti del condannato». Inoltre, l'A. mette in guardia da possibili incompatibilità costituzionali di detta disciplina, laddove la durata della pena accessoria non sia predeterminabile nella sua durata massima (ad es., nel caso in cui il soggetto si sottragga all'esecuzione della pena).

[697] Cfr. S. LARIZZA, *Le pene accessorie*, cit., pp. 382-383, la quale osserva lucidamente che sul «piano dell'esecuzione si possono esprimere riserve nei confronti della disciplina attuale che, indirizzata ad una metodica esclusione della considerazione del soggetto, risulta conseguenzialmente refrattaria all'istanza rieducativa», posto che, «a distanza di tempo, l'esecuzione della pena accessoria può rivelarsi inutile e dannosa, se non preceduta da una verifica sull'opportunità della sua adozione» e che, inoltre, «l'esecuzione automatica di queste pene contraddice l'idea, che pure

nell'istituto della riabilitazione, dal momento che essa può essere richiesta solo una volta che siano decorsi tre anni dall'espiazione o dall'estinzione della pena principale: sembra evidente, infatti, che al momento della presentazione dell'istanza di riabilitazione tutta o comunque gran parte della pena accessoria sia già stata eseguita [698]. In definitiva, la disciplina dell'art. 139 c.p., se per un verso è senz'altro una delle tante manifestazioni della logica autoritaria che permea (ancora) il codice Rocco, per altro verso sembra denunciare la scarsa fiducia che lo stesso legislatore ripone nella dimensione riabilitativa del carcere: se, infatti, si credesse davvero nella funzione risocializzatrice del carcere, non si aggiungerebbe una sanzione nei confronti di chi ha già scontato una pena che ha contribuito a reinserirlo nel consorzio sociale.

Tra i residui automatismi applicativi e i sempre più ampi squarci di discrezionalità giudiziale, le pene accessorie sembrano, insomma, contribuire in misura non trascurabile alla schizofrenia del sistema sanzionatorio. Se, infatti, lo zoccolo duro del microsistema delle pene accessorie non sembra essere più in sintonia con il complesso e multiforme sistema sanzionatorio contemporaneo, anche le poche felici intuizioni legislative, soprattutto in tema di sanzioni interdittive a carattere prevalentemente specialpreventivo negativo [699], non sono state supportate da un'adeguata cornice normativa di riferimento [700]. Insomma, in balìa di una disciplina sempre più contraddittoria,

---

è stata accolta, di un'esecuzione progressiva del trattamento, particolarmente sviluppata dalla riforma penitenziaria del 1975».

[698] Cfr. ancora S. Larizza, *Le pene accessorie*, cit., p. 382, laddove osserva: «La stessa riabilitazione, così come rigidamente fissata dal legislatore, esclude che possa essere adottata nei confronti della maggior parte delle pene accessorie, dal momento che la relativa domanda può essere presentata solo dopo che siano decorsi cinque [tre, dopo la riforma operata dalla l. 11 giugno 2004, n. 145, *n.d.a.*] anni "dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o siasi in altro modo estinta. La fissazione di questo limite temporale comporta che possano beneficiare di questo istituto solo le pene accessorie perpetue e quelle di durata superiore a cinque [tre, *n.d.a.*] anni, di cui verrebbe, così, interrotta l'esecuzione».

[699] In questo senso, ad es., F. Palazzo, *Pene accessorie e sanzioni interdittive*, cit., p. 248, il quale osserva che le «pene interdittive paiono in grado di contribuire efficacemente, a certe condizioni, alla lotta contro un limitato settore della criminalità, caratterizzata oggettivamente dalla non elevata gravità dell'illecito e soggettivamente dal tipo di autore, presumibilmente dotato di un sufficiente adattamento sociale. Le interdizioni hanno, infatti, contenuto afflittivo, ma – se circoscritte in limiti di durata non eccessivi – non deteriorante. Inoltre, a condizione che vi sia una certa omogeneità tra il contenuto della sanzione e quello del reato, esse – a parte la suggestione della pena-contrappasso che evocano – sono potenzialmente in grado di svolgere una funzione di prevenzione speciale, mediante sia la dissuasione che la neutralizzazione, verosimilmente più penetrante di quella svolta dalle pene pecuniarie».

[700] S. Larizza, *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, cit., pp. 61-62, la quale, ragionando in una prospettiva *de iure condendo*, coglie nel segno quando osserva: «Venendo ad analizzare le

che altro non è se non il frutto di una lunga stratificazione di ritocchi e modifiche ispirati da istanze diverse e talvolta divergenti, le pene accessorie sembrano ormai giunte al crocevia del loro definitivo abbandono o di una riforma radicale [701].

8. *Le sanzioni punitive oltre il diritto penale: cenni*

Com'è noto, le spinte centrifughe non hanno riguardato soltanto la pena detentiva (*supra*, 5 ss.), ma hanno interessato il diritto penale nel suo complesso. Al fine di restituire allo *ius criminale* il suo carattere frammentario e di soddisfare le sempre più pressanti e non ulteriormente procrastinabili esigenze di deflazione (processuale) [702], si è infatti dato corso, a più riprese e

pene propriamente interdittive non si può pensare ad una loro riforma se non inserendole nella prospettiva più ampia di una rifondazione dell'intero sistema sanzionatorio. Ma, in questo momento, riformare il sistema sanzionatorio risulta assai più difficile per la presenza di meccanismi che intervengono nel momento cognitivo o esecutivo sovvertendone le prescrizioni. Per chiarire: risulterebbe meramente velleitario rifondare su basi razionali il sistema delle pene interdittive se poi nel momento cognitivo si profila la possibilità, tramite il ricorso al patteggiamento, di una loro costante disapplicazione. Quanto previsto non può essere messo in forse da meccanismi che, intervenendo nel momento del processo o in quello esecutivo vanificano l'impostazione di base».

[701] In questo senso, sia pure con diverse sfumature e in tempi diversi, L. Ferrajoli, *Quattro proposte di riforma delle pene*, in G. Borrè, G. Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Milano, 1998, pp. 46 ss.; A. Pagliaro, *La riforma delle sanzioni penali tra teoria e prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 1202; L. Eusebi, *La riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1315 ss.; M. Pelissero, *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 263; C. Bernasconi, *L'accessorietà punitiva. Una rivisitazione*, Napoli, 2020, pp. 202-237; F. D'Arcangelo, *Il volto costituzionale delle pene accessorie*, cit., p. 359. Similmente F. Bricola, *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, cit., p. 24, il quale però mette in guardia da approcci semplicistici e, per così dire, sbrigativi, miranti a una pura e semplice "conversione" delle pene accessorie in pene principali. In questo senso, l'A. sostiene che tale tendenza, «se generalizzata, rischia di accentuare la fuga della pena detentiva da parte di coloro che possono offrire al rito sacrificale della sanzione penale altri (diversi dalla libertà personale *stricto sensu*) beni o attività». Di qui, secondo Bricola, «la necessità che la trasformazione facoltativa od obbligatoria della pena accessoria in principale sia prevista non in generale, ma a proposito dei singoli reati, e sia circoscritta a fatti di gravità limitata». Un altro rischio viene poi scorto nel fatto che «la pena accessoria divenuta pena principale può alterare un rapporto di eguaglianza nella misura in cui per certi soggetti, che non hanno attività o fonti di reddito alternative, la sanzione può bruciare l'esclusiva attività fonte di reddito».

[702] Si rimanda, a tal proposito, al fondamentale lavoro di C.E. Paliero, Minima non curat praetor. *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, 1985, in part. p. 83 ss. e p. 627 ss.

con esiti per vero non sempre rispondenti alle attese [703], alla depenalizzazione di un non trascurabile numero di reati, i quali sono stati trasformati, per un lungo periodo, solo in illeciti amministrativi [704] e, più di recente (con i d.lgs. nn. 7-8/2016), anche in illeciti civili [705].

Mentre, però, la nuova categoria della sanzione civile punitiva, alla quale erano state rivolte grandi speranze (e qualche osservazione critica) all'indomani della sua introduzione [706], non ha trovato grande slancio applicativo, essendo stata la degradazione dell'illecito penale in illecito civile di fatto limitata a un numero piuttosto contenuto di fattispecie [707], la diversa categoria

---

[703] Esprime un'opinione negativa rispetto alle strategie di depenalizzazione, ad es., T. Padovani, *Ridurre l'area penale non ha effetti deflattivi ed è poco efficace*, in *Guida dir.*, 2016, n. 1, p. 10.

[704] Cfr. A. Gargani, *Sanzioni pecuniarie civili e sanzioni amministrative quali alternative alla tutela penale: problemi e prospettive*, in *Leg. pen.*, 3 dicembre 2018, p. 2, il quale osserva che «almeno sino al 2014, l'ambito del diritto punitivo [presentava] un'unica alternativa alla sanzione penale, rappresentata dalla sanzione amministrativa punitiva, la quale deteneva, di fatto, il monopolio della depenalizzazione. A partire dal 1967, alla sanzione amministrativa si è fatto ricorso periodicamente, in funzione di maggior certezza ed effettività della risposta sanzionatoria, nel tentativo di modernizzare e razionalizzare il sistema dei reati, riducendo il carico giudiziario».

[705] Per un quadro complessivo dell'illecito civile punitivo, v. T. Padovani, *Procedibilità e applicazioni: le differenze più nette*, in *Guida dir.*, 2016, n. 8, p. 76 ss. A. Gullo, *La depenalizzazione in astratto tra vecchi e nuovi paradigmi. Un'analisi dei decreti legislativi 7 e 8 del 15.1.2016*, in *Leg. pen.*, 29 luglio 2016; A. Gargani, *Tra sanzioni amministrative e nuovi paradigmi punitivi: la legge delega di 'riforma della disciplina sanzionatoria' (art. 2 l. 28.4.2014 n. 67)*, in *Leg. pen.*, 2015, p. 14 ss.; Id., *La depenalizzazione* bipolare*: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 577 ss.; Id., voce *Illecito civile punitivo*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, p. 487 ss.; C. Piergallini, *Pene 'private' e prevenzione penale. Antitesi o sincrasi?*, 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*, II, Milano, 2018, p. 635 ss.; R. Guerrini, *Il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7. I nuovi illeciti civili tipizzati e le relative sanzioni*, in G.M. Baccari, C. Bonzano, K. La Regina, E.M. Mancuso (a cura di), *Le recenti riforme in materia penale*, Padova, 2017, p. 3 ss.; M. Lombardo, voce *Depenalizzazione* versus *sanzioni pecuniarie civili*, in *Dig. disc. pen.*, agg. X; Torino, 2018, p. 118 ss.

[706] Per uno sguardo critico v. L. Risicato, *L'illecito civile punitivo come ircocervo giuridico: brevi considerazioni su pregi, difetti e possibili degenerazioni della privatizzazione del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 487 ss. In particolare, l'A. osserva criticamente che non «chiara è la natura giuridica del nuovo istituto, non lineari sono i suoi aspetti processuali (dai problemi di costituzione delle parti a quello dello standard probatorio utilizzabile), non immediatamente evidente la relazione tra illecito civile sanzionatorio e risarcimento del danno». Inoltre, si pone «la fondamentale questione delle garanzie, condizionata dalla perdurante appartenenza dell'illecito decriminalizzato alla "materia penale"» (p. 492).

[707] Polemico rispetto alle scelte del legislatore del 2016 C. Piergallini, *Pene 'private' e prevenzione penale. Antitesi o sincrasi?*, cit., p. 652 ss., il quale vede nella selezione dei reati trasformati in altrettanti illeciti civili «una non gratificante sensazione di abbandono, realizzata attraverso

della sanzione amministrativa punitiva ha riscosso un moderato successo sul piano legislativo e applicativo, successo che ha condotto a un parziale ma assai significativo mutamento della sua fisionomia.

Se, infatti, nella sua versione per così dire originaria, l'illecito amministrativo era stato impiegato sostanzialmente per sottrarre dall'area della rilevanza penale fatti reputati di scarsa gravità [708], nel corso del tempo esso è diventato anche lo strumento attraverso il quale irrogare in tempi ristretti sanzioni pecuniarie elevate (in taluni casi notevolmente afflittive) in settori di attività che si caratterizzano per un carattere spiccatamente tecnico (si pensi, ad esempio, alla materia degli abusivismi finanziari o alla materia tributaria).

Il frequente ricorso, non solo nell'ordinamento italiano, alla sanzione amministrativa punitiva [709] – sanzione amministrativa punitiva che, grazie alla maggiore speditezza del procedimento applicativo consentita da uno standard garantistico meno rigido di quello penale, è diventata un'alternativa attraente per sanzionare fatti anche di rilevante gravità (di nuovo, si pensi al settore finanziario) – ha peraltro sollecitato l'attenzione della Corte EDU, la quale, attraverso il suo consueto approccio antiformalistico e la sua flessibile nozione di *matière pénale* [710], ha in diversi casi riconosciuto la natura sostanzialmente penale dell'illecito amministrativo e della relativa sanzione, facendo in tal modo rientrare, per così dire, dalla finestra le garanzie penalistiche che la depenalizzazione aveva accompagnato alla porta [711].

Il che ovviamente ha fatto aggallare il connesso problema del rispetto del

---

un'operazione che, per la sua novità, richiama l'interesse dei giuristi, ma che, prasseologicamente, può vanificare ogni istanza di giustizia, sia pure minore».

[708] Per vero, come sottolineato da C.E. Paliero, voce *Depenalizzazione*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, pp. 438-440, le scelte di depenalizzazione del legislatore del 1967, del 1975 e del 1981, teoricamente rivolte alla trasformazione in illeciti amministrativi di fatti bagatellari, sono in realtà state effettuate in maniera approssimativa, posto che il criterio utilizzato per la depenalizzazione non è stato quello della gravità del precetto primario, bensì quello della tipologia di sanzione comminata (reati puniti con la sola pena dell'ammenda o la sola pena della multa).

[709] Per un quadro delle garanzie e dei profili applicativi delle sanzioni amministrative dopo la l. n. 689/1981 v. C.E. Paliero, A. Travi, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, p. 133 ss.; Id., voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1989, p. 377 ss.

[710] Cfr., sul punto, Fr. Mazzacuva, *Art. 7.* Nulla poena sine lege, in G. Ubertis, F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, II ed., Torino, 2022, p. 299 ss.; V. Manes, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in M. Donini, L. Foffani (a cura di), *La 'materia penale' tra diritto nazionale e diritto europeo*, Milano, 2018, p. 165 ss.

[711] Cfr. sul punto F. Viganò, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1791 ss.; C.E. Paliero, *La sanzione amministrativa tra pena criminale e garanzie processuali*, in M. Donini, L. Foffani (a cura di), *La 'materia penale' tra diritto nazionale e diritto europeo*, Milano, 2018, p. 219 ss.

principio del *ne bis in idem* qualora la sanzione amministrativa (o civile) sostanzialmente penale concorra con la sanzione penale; problema che, com'è noto, al momento ha trovato una sintesi nella c.d. 'regola A. e B. c. Norvegia', in base alla quale non si dà violazione dell'art. 4 Prot. 7 CEDU qualora il doppio binario sanzionatorio esiti in una sanzione duplice, che però presenti una sufficiente connessione sostanziale e temporale e dia luogo a una risposta sanzionatoria nel suo complesso proporzionata alla gravità del fatto commesso [712].

Peraltro, in materia tributaria, dove i problemi appena sopra ricordati si sono posti con particolare frequenza [713], la regola fissata dai giudici di Strasburgo è stata positivizzata dal legislatore nell'attualmente vigente art. 124 d.lgs. n. 175/2024 (prima art. 21-*ter* d.lgs. n. 74/2000). Ai sensi di tale disposizione, infatti, quando «per lo stesso fatto è stata applicata, a carico del soggetto, una sanzione penale ovvero una sanzione amministrativa o una sanzione amministrativa dipendente da reato, il giudice o l'autorità amministrativa, al momento della determinazione delle sanzioni di propria competenza e al fine di ridurne la relativa misura, tiene conto di quelle già irrogate con provvedimento o con sentenza assunti in via definitiva».

Va inoltre ricordato che, sulla scia della posizione assunta dalla Corte EDU, la Corte costituzionale, con particolare riferimento a un caso di doppio binario sanzionatorio amministrativo-penale in materia di tutela del diritto d'autore [714], è giunta a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 649 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice penale pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un soggetto che, imputato del reato di cui all'art. 171-*ter* l. n. 633/1941, sia già stato sottoposto alla sanzione prevista per l'illecito amministrativo (sostanzialmente penale) di cui all'art. 174-*bis* l. n. 633/1941 [715]. Anche alla luce del *self*

---

[712] Per una ricostruzione del dibattito, interno ed europeo, in tema di doppio binario sanzionatorio e *ne bis in idem* v., per tutti, A.F. Tripodi, Ne bis in idem *europeo e doppi binari punitivi. Profili di sostenibilità del cumulo sanzionatorio nel quadro dell'ordinamento multilivello*, Torino, 2022, in part. p. 117 ss.

[713] V., ad es., G. Ardizzone, *Il "volto attuale" del* ne bis in idem *europeo nel sistema penal-tributario*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 4, p. 212 ss.

[714] In particolare, il caso sottoposto all'attenzione della Corte costituzionale riguardava la convergenza sullo stesso fatto (le condotte descritte dall'art. 171-*ter* l. n. 633/1941) della sanzione amministrativa di cui all'art. 174-*bis* l. n. 633/1941 e della sanzione penale di cui all'art. 171-*ter* l. n. 633/1941.

[715] Il riferimento è a Corte cost., sent. 10 maggio-16 giugno 2022, n. 149, con note di G. Angiolini, Ne bis in idem*: una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 649 c.p.p. che invoca un intervento legislativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 1329 ss.; C. Pinelli, *Ma cosa ha detto "un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale"? Ancora sul contrasto di leggi nazionali con la Carta dei*

restraint esercitato dai giudici costituzionali, i quali non si sono spinti fino a estendere la declaratoria d'incostituzionalità a tutto l'art. 649 c.p.p. [716], è evidente la necessità di un intervento legislativo che finalmente metta mano allo spinoso tema dei doppi binari sanzionatori [717].

Insomma, in un contesto ordinamentale multilivello come quello odierno [718], i contorni e i contenuti della pena appaiono vieppiù incerti, essendo in molti casi il giudice chiamato, nella fase commisurativa, a operare un bilanciamento altamente discrezionale che tenga conto delle altre sanzioni sostanzialmente penali eventualmente già irrogate, o, addirittura, a riconoscere il carattere recessivo della pena rispetto ad altri comparti sanzionatori [719].

---

diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1554 ss.; C. Pepe, *Prime "brecce" del ne bis in idem "europeo" nell'ordinamento italiano: quali implicazioni sul sistema sanzionatorio tributario?*, *ivi*, p. 1578 ss.; A. Procaccino, *Illegittimità dell'art. 649 c.p.p. e doppio binario punitivo per il diritto d'autore. La spinta gentile e i* caveat, *ivi*, p. 1590 ss.; L. Bin, Ne bis in idem *europeo* vs. *controllo di razionalità interno di un doppio binario sanzionatorio*, *ivi*, p. 1599 ss.; F. Medico, *Il giudice costituzionale dimezzato: l'insostenibilità di una terza via nel contesto CEDU*, *ivi*, p. 1609 ss.; I. Chianello, *Il sistema a doppio binario in materia di diritto di autore e il* ne bis in idem*: la Corte costituzionale recupera la dimensione processuale del divieto*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 3381 ss.; J. Della Valentina, *Il paradigma del* ne bis in idem *tra proporzionalità assorbente, rinnovata concezione processuale e* overlapping protection, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 3, p. 219 ss.; I. Giacona, *I due* ne bis in idem*, sostanziale e processuale: omonimi ma non parenti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2023, n. 2, p. 54 ss.; M. Scoletta, *Riaccentramento del sindacato di legittimità ed effettività dei diritti fondamentali europei: l'esempio della garanzia del* ne bis in idem, in *Oss. AIC*, 2023, n. 1, p. 342 ss.

[716] Sottolinea questo aspetto M. Scoletta, *Riaccentramento del sindacato di legittimità ed effettività dei diritti fondamentali europei*, cit., pp. 354-355.

[717] In questo senso, ad es., G. Angiolini, Ne bis in idem, cit., pp. 1332-1333.

[718] Per un'analisi delle ricadute del diritto europeo sulle sanzioni punitive v., per tutti, A. Bernardi, *Il costo "di sistema" delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in M. Donini, L. Foffani (a cura di), *La 'materia penale' tra diritto nazionale e diritto europeo*, Milano, 2018, p. 77 ss., il quale si sofferma soprattutto sui profili relativi al principio di proporzionalità e al cumulo di sanzioni.

[719] Di nuovo G. Angiolini, Ne bis in idem, cit., p. 1333, la quale osserva che resta «ancora troppo ampio lo spazio in cui il singolo giudice può esercitare la propria discrezionalità. Discrezionalità che si manifesta innanzi tutto nell'identificazione di ciò che rappresenta "materia penale" e quindi, nel successivo vaglio relativo alla sussistenza di una "sufficiently closed connection"; ma anche, una volta ravvisata una potenziale violazione del divieto, nella scelta – possibile in diversi ambiti – del rimedio da percorrere tra diretta applicazione dell'art. 50 C.d.f.u.e. e formulazione di una questione di legittimità costituzionale». Similmente M. Pelissero, *Prospettive della legalità penale*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 155, osserva che l'applicazione diretta del principio di proporzione di cui all'art. 49 CDFUE «produce effetti dirompenti sulla tenuta del principio di legalità delle pene».

9. *Riflessioni conclusive*

Come si è visto nel corso dell'indagine condotta nel presente capitolo, per lo meno a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso il dibattito accademico italiano sulla pena ha ruotato attorno ad alcuni punti fermi, identificati come i principali mali del sistema sanzionatorio; e, proprio muovendo da tali vizi di sistema, sono state formulate numerosissime proposte di riforma, alcune delle quali andate in porto, molte altre, invece, abortite. Trascorsi ormai più di cinquant'anni, e alla luce dell'analisi sin qui svolta, vale forse la pena di ritornare su quegli stessi punti fermi, per saggiarne la perdurante attualità.

1. Un primo punto fermo della discussione dottrinale sulla pena attiene al carattere carcerocentrico del sistema sanzionatorio italiano: il carcere, è stato rilevato, rimane l'opzione privilegiata quando si tratta di reagire alla commissione di un reato e, si aggiunge, ancora oggi tutto l'edificio sanzionatorio penale si fonda e si regge sulla pena detentiva. Tale assunto, senz'altro corrispondente al vero se si sfoglia la parte speciale del codice e le leggi penali speciali, dove la pena carceraria domina tuttora incontrastata nelle comminatorie edittali, comincia a vacillare quando si leggono i dati relativi alla detenzione e alle sue alternative. In effetti, i numeri parlano chiaro: al 31 dicembre 2024, a fronte di 61.861 persone ristrette in carcere (*supra*, 3.1), si registra un numero di condannati destinati a misure alternative e seguiti dagli uffici di esecuzione penale esterna pari a 93.880 (138.738 se si tiene conto anche delle persone assegnate agli uffici per indagini e consulenze). A tale ultimo dato devono poi essere aggiunti i condannati con pena condizionalmente sospesa non presi in carico dall'U.e.p.e. (vale a dire la quasi totalità dei condizionalmente sospesi), i condannati alla sola pena pecuniaria e i condannati per reati di competenza del giudice di pace. È evidente, quindi, che *nella prassi il carcere non rappresenta più la risposta principale al reato*, essendo stato ormai stabilmente superato dal ricorso a modalità sanzionatorie alternative.

Tali dati, tuttavia, si prestano a una duplice lettura. Se è certamente vero, infatti, che le alternative alla pena detentiva complessivamente considerate rappresentano, dal punto di vista pratico, la principale reazione ordinamentale al reato, è altrettanto vero che la crescita, per certi versi vertiginosa, delle alternative al carcere sul piano applicativo non ha corrisposto a un decremento del numero dei detenuti che, al contrario, hanno continuato ad aumentare, fino a raggiungere di nuovo, negli ultimi anni, delle soglie a dir poco preoccupanti. In altri termini, nonostante l'introduzione di diversi

strumenti sanzionatori alternativi al carcere e il loro progressivo ampliamento (*supra*, 5 ss.), la popolazione carceraria è in costante aumento dal 1991 (*supra*, 3.1). Anzi, paradossalmente si sta assistendo a una parallela e contestuale crescita sia del numero dei detenuti in carcere, sia dei condannati assegnati all'area penale esterna, pur a fronte di un numero pressoché costante di denunce (*supra*, 3.1, nota 170). Il che dovrebbe quantomeno indurre a porsi l'interrogativo se la tendenza, ormai in atto da alcuni decenni, all'implementazione (al sovraccarico?) del sistema sanzionatorio con diversi meccanismi sostitutivi del carcere, peraltro in competizione tra loro, costituisca davvero una strategia vincente e sostenibile nel lungo periodo per ridurre stabilmente il numero dei detenuti e per riservare al carcere il ruolo di *extrema ratio* all'interno dell'arsenale punitivo o se, invece, essa stia contribuendo a un allargamento del controllo penale.

2. Un secondo punto fermo all'interno del dibattito accademico sulla pena attiene alla preoccupazione mostrata a più riprese da una buona parte della dottrina circa il ciclico riemergere di quelli che vengono descritti come dei "rigurgiti retributivi": vale a dire la tendenza del legislatore, sempre più incline ad assecondare istanze di tipo populistico, a irrigidire periodicamente la risposta sanzionatoria in relazione a questo o a quel gruppo di reati, solitamente sull'onda del clamore mediatico e dell'indignazione popolare suscitata da singoli episodi delittuosi assurti agli onori della cronaca. Tali pulsioni retributive, oltre a far affiorare una certa dimensione autoritaria dello Stato, secondo queste stesse voci dottrinali pregiudicherebbero le istanze specialpreventive di carattere positivo, allontanando così il diritto penale da quella tensione finalistica alla rieducazione prescritta dall'art. 27 co. 3 Cost.[720].

Ora – al netto di ogni considerazione sul carattere *storico* del diritto penale e sull'indiscutibile incidenza che, su di esso, hanno i fattori politici, economici, sociali e culturali (*supra*, 2.5) – lo studio del sistema sanzionatorio tutto consente di dire tranne che le istanze specialpreventive positive, e in particolare quelle rieducative, non siano prese in considerazione e adeguatamente valorizzate sul piano della normativa vigente. Come si è visto, infatti, praticamente tutte le alternative alla pena detentiva – con la sola eccezione della pena pecuniaria, che non è corredata da obblighi aggiuntivi – sono fortemente connotate in chiave risocializzatrice, imponendo programmi di recupero, attività lavorative e di volontariato, riparazioni e

[720] Cfr., per tutti, L. Eusebi, *A quando un sistema volto alla prevenzione effettiva dei reati e alla reintegrazione dei loro autori?*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3, p. 1 ss.

risarcimenti, componenti mediatorie e riconciliative con le persone offese, piani terapeutici, e così via (*supra*, 5 ss.). Quanto al carcere, poi, esso si è imposto storicamente come pena "regina" proprio perché reputato lo strumento sanzionatorio più adatto al reinserimento sociale dei condannati (*supra*, 2.1) e, sia pure alla luce di una nuova sensibilità e di un concetto più laico e liberale di rieducazione, la disciplina offerta dalla l. n. 354/1975 già nel suo impianto originario era con tutta evidenza permeata dall'ideale rieducativo (*supra*, 5.2.1). Anche rispetto alla pena pecuniaria, infine, viene riconosciuta una certa rispondenza alla finalità risocializzativa di cui all'art. 27 co. 3 Cost. (*supra*, 6, nota 579).

Il legislatore, insomma, si è mostrato tutt'altro che insensibile alla finalità di prevenzione speciale positiva della pena, che è stata anzi posta al centro di tutte le più significative riforme del sistema sanzionatorio degli ultimi decenni. Epperò, a fronte di un controllo penale in continua espansione, le aspirazioni risocializzative, pur codificate nei testi di legge, risultano in buona parte frustrate sul piano pratico, richiedendo un dispiegamento di forze (magistrati di sorveglianza, educatori, assistenti sociali, strutture socio-sanitarie, associazionismo privato, ecc.) e di denaro di gran lunga superiore rispetto alle scarse (se non scarsissime) risorse al momento disponibili. Sicché bisognerebbe forse tornare a riflettere, da un lato, sul significato della finalità rieducativa della pena e, dall'altro lato, su come allocare in maniera efficiente le risorse scarse di cui lo Stato dispone, abbandonando l'idea, puerile e paternalistica allo stesso tempo, che ogni autore di reato necessiti di un percorso riabilitativo. La necessità, o comunque l'opportunità, di stabilire con precisione e oculatezza i destinatari di un trattamento rieducativo proattivo e ricco di contenuti rimarrebbe peraltro invariata anche nell'ipotesi di un incremento delle risorse umane e materiali, posto che, in ogni caso, non tutti i condannati devono essere risocializzati.

3. Il periodico rialzo delle comminatorie edittali da parte del legislatore, di cui si è appena detto, ha forse più a che fare con il terzo punto fermo del dibattito accademico sul sistema sanzionatorio, compendiabile nella diffusa constatazione dell'incertezza e dell'ineffettività della pena (*supra*, 1): essa arriva tardi, a causa dell'inusitata lunghezza dei processi, e spesso non corrisponde nella forma e nei contenuti alla minaccia legale contenuta nelle singole norme incriminatrici. Questo perché, come si è visto, principalmente per ragioni di deflazione processuale e penitenziaria, ogni qual volta sia possibile irrogare una pena detentiva fino a quattro anni, questa si converte in una delle tante alternative al carcere previste dall'ordinamento, alternative che tuttavia non di rado si traducono in una vera e propria non-sanzione

(*supra*, 5 ss.). In quest'ottica, gli inasprimenti sanzionatori ciclicamente operati dal legislatore possono essere interpretati anche come un maldestro tentativo di restituire alla pena maggiore certezza ed effettività: alzando le tariffe penali, infatti, il legislatore cerca evidentemente di sottrarre dall'orbita delle alternative alla pena detentiva i reati che, di volta in volta, vengono ritenuti meritevoli di un maggior rigore sanzionatorio e di far così coincidere di nuovo la minaccia legale della pena alla sua concreta applicazione. Fatalmente, però, una tale strategia è destinata a produrre un incremento della popolazione detenuta, incremento che verosimilmente stimolerà l'adozione di nuove misure o l'ampliamento di quelle già esistenti al fine di ridurre la pressione carceraria, le quali, a loro volta, accentueranno di nuovo l'incertezza e l'ineffettività della pena: una dinamica, insomma, che continua perversamente ad autoalimentarsi.

Il quadro, a dir poco desolante, sullo stato di salute della pena nell'ordinamento italiano sembra, in effetti, il risultato della convergenza di due fattori.

Da un lato, v'è sicuramente l'indolenza del legislatore, il quale, lo si è ripetutamente rimarcato, non essendo più in grado di elaborare serie e razionali strategie di politica criminale di medio-lungo periodo, si limita ormai a interventi contingenti ed estemporanei.

Dall'altro lato, e indubbiamente anche come logica conseguenza della conclamata inadeguatezza del legislatore, emerge il ruolo di supplenza [721], se non addirittura il protagonismo, dell'autorità giudiziaria, la quale ha assunto ormai un ruolo centrale nella definizione della politica criminale nazionale [722]. Il che, tuttavia, come acutamente osservato, ha rilevantissime ripercussioni su diversi piani: sul «piano teorico-giuridico, il costo di 'sviluppi'

[721] Così, per tutti, T. PADOVANI, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 424.

[722] Evidenziava magistralmente, già quarant'anni fa, la pericolosa commistione tra politica criminale e politica giudiziaria, definendo «scabrosa» l'operazione attraverso la quale il potere legislativo, strizzando l'occhio all'autorità giudiziaria, ha scaricato sui giudici il compito di operare fondamentali scelte di politica criminale L. MONACO, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale"*, cit., p. 248 ss. In particolare, l'A. osservava che «quando un fenomeno del genere si verifica, ciò costituisce in ogni caso un contributo decisivo alla divaricazione *patologica* tra sistema legale e sistema reale. Gli effetti di questa divaricazione sono più percepibili, e soprattutto più pericolosi, a misura che riescano a trasferirsi su un attiguo terreno, che è quello dove si costituiscono e consolidano i programmi *politici* di controllo della criminalità. Il formarsi di politiche penali giudiziarie è di per sé un fatto preoccupante: al di là di qualsiasi valutazione di merito, la consolidata funzionalizzazione di norme e di istituti del diritto positivo al perseguimento di obiettivi comunque diversi da quelli ad essi assegnati, è il segno di una serie erosione in atto alle radici stesse del sistema istituzionale di divisione dei poteri».

del genere è un consistente abbassamento del tasso di legalità del sistema; su un piano di politica del diritto, è una massiccia spinta alla 'normalizzazione' di quella supplenza giudiziaria da alcuni giustificata, da altri compresa, da tutti però sempre analizzata con la lente della 'eccezionalità' del fenomeno; dal punto di vista istituzionale, infine, 'sviluppi' siffatti rappresentano un insistente campanello dall'allarme affinché si 'reinventi' – ed alla svelta – un modello di *Gewaltenteilung* [suddivisione del potere, *n.d.a.*] almeno tanto 'tradizionale' da recepire le aspirazioni garantiste dello schema liberale, ed almeno tanto 'moderno' da prendere atto e confrontarsi apertamente con le sue palesi insufficienze»[723].

In effetti, come si è mostrato nel corso di questo capitolo, i giudici hanno sulla pena un potere enorme[724]. Tale potere si manifesta, anzitutto, nella scelta del *tipo* di risposta sanzionatoria al reato, scelta che solo in parte risulta guidata e indirizzata dal legislatore. Le sanzioni sostituibili alla pena detentiva possono, infatti, essere suddivise in due categorie da questo punto di vista:

– alcune sanzioni presentano un campo di applicazione (senz'altro ampio, ma tutto sommato) legislativamente predeterminato: il riferimento è alla sospensione del procedimento con messa alla prova (limitata ai reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti per i quali si procede con citazione diretta a giudizio), alle pene applicate dal giudice di pace (limitate ai reati di competenza del giudice di pace tassativamente indicati), al lavoro sostitutivo di pubblica utilità previsto in materia stradale e in materia di stupefacenti (limitato ai soli reati di traffico di stupefacenti di lieve entità e di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti), all'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p. (limitato ai reati procedibili a querela soggetta a remissione);
– altre sanzioni, per contro – il riferimento è alle misure alternative, alle pene sostitutive e alla sospensione condizionale – presentano un raggio di operatività sostanzialmente indefinito, dipendendo la loro applicazione dalla pena in concreto irrogata dal giudice. Com'è noto, tuttavia, sul

[723] *Ivi*, pp. 252-253.

[724] Ancora T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 421, il quale osserva che il fondamento di tale potere deve essere rinvenuto nell'«idea dell'individualizzazione sanzionatoria, che attribuisce al giudice un ruolo sempre più centrale e dominante, non solo nella fissazione della pena in concreto (entro limini peraltro progressivamente ampliati), ma nella determinazione del trattamento sanzionatorio *lato sensu* inteso».

quantum finale di pena possono incidere in maniera assai significativa almeno due fattori: da un lato, le circostanze del reato, rispetto alle quali i giudici dispongono di un potere notevolissimo [725]; dall'altro lato, i riti speciali a carattere premiale, che prevedono cospicui sconti di pena come merce di scambio per una maggiore celerità e per un abbassamento delle garanzie processuali [726]. Così, il riconoscimento di una o più circostanze attenuanti, unitamente alla scelta di un rito alternativo premiale, può determinare l'applicabilità delle misure alternative, delle pene sostitutive e della sospensione condizionale anche a reati di gravità medio-alta: il che, tuttavia, rende evidente come i margini di applicazione di questi istituti si allarghino o si restringano a seconda della sensibilità (meglio, della severità) di ogni singolo giudice.

---

[725] Cfr., sul punto, F. Basile, *L'enorme potere delle circostanze sul reato; l'enorme potere dei giudici sulle circostanze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1743 ss.; A. Melchionda, *Le circostanze del reato. Origine, sviluppo e prospettive di una controversa categoria penalistica*, Padova, 2000, p. 606 ss.

[726] Evidenzia il legame, a tratti perverso, che si instaura tra processo e sanzione penale R. Orlandi, *Effettività della sanzione penale e principi processuali*, in F. Giunta, R. Orlandi, P. Pittaro, A. Presutti (a cura di), *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 37 ss.; Id., *Riti speciali e trattamento sanzionatorio*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 257 ss.; G. Lozzi, *Riti speciali e trattamento sanzionatorio*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 241 ss.; T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., p. 435. V. anche G. Marinucci, *Relazione di sintesi*, cit., p. 331, il quale, ormai più di vent'anni fa, con grande lucidità osservava che «dopo l'avvento del nuovo codice di procedura penale gli scopi della pena statuale sono cresciuti, perché il giudice dovrà commisurare la pena non solo alle esigenze retributive alle finalità preventive relative al caso di *specie*, ma anche la necessità di funzionamento *in genere* dell'apparato giudiziario. Il nuovo scopo è l'*alleggerimento del carico giudiziario*: poco importa che la pena inflitta è di gran lunga inferiore sia al minimo edittale *sia* a quella che sarebbe proporzionata alla gravità del singolo reato e alla personalità del singolo autore, perché quel che preme è sgomberare il tavolo della magistratura inquirente e requirente dal sovraccarico dei procedimenti penali». E, subito dopo, individuava «la *miscela esplosiva*» che mina, oggi ancora più di ieri, le fondamenta del sistema penale italiano: «Per fronteggiare il *sovraffollamento carcerario* – come si ricorderà – non si eseguono pene inflitte con sentenza definitiva per reati di gravità medio-alta grazie al "combustibile" dell'affidamento in prova al servizio sociale. D'altra parte, per fronteggiare il *sovraccarico dei procedimenti penali* viene in soccorso la lunga "miccia" dei procedimenti speciali, con il loro corteo di "sconti di pena" a titolo di premio per la rinuncia al procedimento ordinario: un gravoso ingombro. Dando fuoco alle polveri, si verifica una esplosione poco bella a vedersi: reati molto gravi, puniti in astratto e in concreto con pene molto severe, vengono letteralmente nullificati, riducendo le pene fino a tre anni di reclusione grazie al "premio" del ricorso ai procedimenti speciali, ma solo in apparenza, perché quei tre anni si trasformano nel "nulla" dell'affidamento in prova». Critico, in particolare, rispetto al rito speciale del patteggiamento E. Dolcini, *Il castigo sia moderato, ma certo*, cit., p. 38; Id., *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, cit., p. 1092.

Il potere dei giudici sulla pena si manifesta, inoltre, nella definizione dei *contenuti* delle misure alternative al carcere. Come si è visto, infatti, praticamente tutti gli istituti che si atteggiano come altrettante "vie di fuga" dalla pena detentiva lasciano grandi margini di discrezionalità all'autorità giudiziaria con riguardo alla concreta definizione delle sanzioni. In effetti, limitandosi il legislatore a un vago e generico richiamo al finalismo risocializzativo, l'effettivo contenuto dei sostitutivi del carcere dipenderà, anzitutto, dalla personale concezione di rieducazione di ogni singolo giudice: si va, dunque, dal giudice che ritiene riparato il delitto di atti persecutori mediante il versamento di una somma di denaro risibile (*supra*, 5.7, nota 564), al giudice che, invece, indossando i panni del pedagogo, aspira a ottenere una sorta di redenzione morale dell'imputato (*supra*, 5.6).

Inoltre, sulla concreta modulazione delle misure incidono, e non poco, i carichi di lavoro di ogni singolo giudice e degli uffici di esecuzione penale esterna territorialmente competenti, nonché della più o meno ampia disponibilità di occasioni lavorative e di attività di terzo settore: così, è verosimile che uffici oberati di lavoro arretrato tendano a un contenimento al minimo delle prescrizioni e, più in generale, a una standardizzazione dei contenuti delle misure, mentre uffici con un minore carico di fascicoli in gestione possano permettersi una maggiore individualizzazione delle sanzioni sostitutive.

Infine, la combinazione di questi due fattori – sensibilità del giudice, da un lato, e condizioni di lavoro degli uffici, dall'altro lato – determina un'oscillazione tra il rigorismo correzionale (nel caso in cui all'imputato o al condannato sia richiesto un impegno assai gravoso in termini di tempo, di risorse economiche e di dedizione), e l'estremo opposto della sostanziale impunità (nel caso in cui, invece, la misura si riduca a poche prescrizioni a carattere negativo).

La concreta definizione delle alternative al carcere, quindi, dipende da una serie di fattori che non sono controllabili e che, oltre a rendere in larga misura non prevedibile la risposta sanzionatoria al reato, sono forieri di applicazioni sperequate e diseguali sul territorio nazionale. Senza contare, peraltro, che, come si è ripetutamente sottolineato in sede di commento delle singole misure (*supra*, 5 ss.), pur essendo praticamente tutte le alternative al carcere modellate sull'autore di reati predatori e/o a carattere violento, di estrazione sociale medio-bassa e con un bagaglio educativo e culturale modesto, senza lavoro o con occupazione non stabile e/o a bassa remunerazione, esse vengono tuttavia applicate indifferentemente a tale categoria di persone e a soggetti della *middle* e *upper class*.

Un discorso non dissimile, poi, vale anche per la pena pecuniaria quando applicata come pena principale, la cui commisurazione per somma complessiva

lascia opachi i criteri commisurativi impiegati e, di nuovo, apre la via ad applicazioni inaccettabilmente diseguali (*supra*, 6).

Infine, anche le pene accessorie, per una combinazione di poco meditate riforme legislative e interpretazioni giurisprudenziali creative, sono diventate un "porto franco", essendo ormai la loro applicazione rimessa in tutto e per tutto alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria (*supra*, 7.5).

Insomma, alla luce dell'indagine finora svolta sembra di poter dire che la discrezionalità giudiziaria incida in misura tutt'altro che trascurabile sulla definizione dei confini del controllo penale e sui modi del suo concreto atteggiarsi, nonché sulla generale percezione di effettività (o di ineffettività) della pena. Nei capitoli che seguono s'intende verificare se, e in che misura, la discrezionalità svolga un ruolo altrettanto significativo rispetto alle altre forme in cui si manifesta il controllo penale, a cominciare dagli strumenti di contenimento della pericolosità sociale.

CAPITOLO II

IL CONTROLLO PENALE DELLA PERICOLOSITÀ
L'inarrestabile successo delle misure di prevenzione a fronte dell'inesorabile declino delle misure di sicurezza

> C'era soltanto un comma e quello era il Comma 22, il quale precisava che la preoccupazione per la propria salvezza di fronte a pericoli che fossero reali e immediati era la reazione normale di una mente razionale. Orr era pazzo e avrebbe potuto essere esonerato dal volo. Tutto quello che doveva fare era di farne domanda; e non appena ne avesse fatto domanda, non sarebbe più stato pazzo e avrebbe dovuto continuare a volare. Orr sarebbe stato pazzo se avesse compiuto altre missioni di volo e sano di mente se non lo avesse fatto, ma se fosse stato sano di mente avrebbe dovuto compiere altre missioni di volo. Se volava era pazzo e non doveva più volare; ma se non voleva volare era sano di mente e doveva volare.
>
> J. HELLER, *Comma 22*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le misure di prevenzione personali: la "carta matta" dell'ordinamento penale italiano. – 2.1. Dal diritto di polizia del XIX secolo e del Ventennio fascista alle attuali misure di prevenzione: una storia di progressiva modernizzazione o di trasformismo gattopardesco? – 2.1.1. Premessa: i più risalenti antecedenti storici delle misure di prevenzione. – 2.1.2. Le misure di prevenzione nell'Italia liberale. – 2.1.3. Le misure di prevenzione nell'Italia fascista. – 2.1.4. I decreti luogotenenziali del 1944-45. – 2.1.5. Le "moderne" misure di prevenzione. – 2.1.5.1. Il dibattito parlamentare intorno al disegno di legge Tambroni. – 2.1.5.2. Dalla legge di pubblica sicurezza del 1931 alla legge Tambroni del 1956, nel segno della continuità. – 2.1.5.3. Linee evolutive delle misure di prevenzione personali. – 2.2. I principali profili problematici della disciplina vigente. – 2.2.1. Le fattispecie di pericolosità, tra inconsistenza probatoria e interferenza con l'area della responsabilità penale. – 2.2.1.1. Fattispecie di pericolosità e (deficit di) tassatività. – 2.2.1.2. Fattispecie di pericolosità e standard probatori attenuati. – 2.2.1.3. Fattispecie di pericolosità a impronta penalistica e autonomia valutativa delle autorità preposte all'applicazione delle misure personali. – 2.2.2. I contenuti e gli effetti

delle misure di prevenzione personali, tra automatismi draconiani e arbitrio giudiziale. – 2.2.3. L'esecuzione delle misure di prevenzione, tra incoerenze sistematiche e *surplus* di afflittività. – 2.2.3.1. Il caso *sub* a): soggetto indagato o imputato per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione. – 2.2.3.2. Il caso *sub* b): soggetto destinatario di un provvedimento di archiviazione o prosciolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui, in un momento successivo, viene disposta la misura di prevenzione. – 2.2.3.3. Il caso *sub* c): soggetto già destinatario della misura di prevenzione, poi scagionato con provvedimento di archiviazione o assolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui è stata disposta la misura preventiva. – 2.2.3.4. Il caso *sub* d): soggetto che stia scontando o che abbia scontato la pena per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione, ovvero per reati diversi da quello che ha condotto all'applicazione della misura medesima. – 3. Le altre misure di prevenzione personali: tra prevenzione primaria e contenimento della recidiva. – 4. Le misure di sicurezza personali: un istituto dal presente deludente e dal futuro incerto. – 4.1. Da innovativi strumenti di difesa sociale… – 4.1.1. Le misure di sicurezza nei lavori preparatori del codice penale del 1930. – 4.2. … a vecchi arnesi pressoché in disuso. – 4.3. La disciplina delle misure di sicurezza in generale: un breve riepilogo. – 4.4. In particolare, la misura di sicurezza della libertà vigilata. – 4.5. Le misure di sicurezza al cospetto del loro *Doppelgänger*: quale rapporto con le misure di prevenzione? – 4.6. Segue: libertà vigilata *versus* sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Due nomi per un'unica misura?. – 4.7. Segue: le interferenze delle misure di prevenzione personali con il sistema delle misure di sicurezza. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

La prevenzione della delinquenza, primaria e secondaria, rappresenta senza dubbio una costante nella storia della riflessione giusfilosofica e politica, essendo fondamentale per ogni ordinamento giuridico, forse prima ancora di punire le violazioni, impedire, o quantomeno contenere entro limiti tollerabili, le aggressioni a interessi la cui tutela è considerata strategica per la conservazione e il benessere della collettività [1]. In questo senso, anche i padri della tradizione penalistica classica, come Hobbes e Beccaria, hanno posto l'accento sulla funzione preventiva del diritto penale, che, oltre a sanzionare i colpevoli, dovrebbe soprattutto essere orientato alla prevenzione dei crimini [2].

[1] Come ricorda E. Dolcini, *La pena nell'ordinamento italiano, tra repressione e prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 390 ss., già Seneca, e prima di lui Platone, insistevano sulla dimensione preventiva della risposta ordinamentale alla commissione del reato. V. anche M.A. Cattaneo, *Il problema filosofico della pena*, Ferrara, 1978, p. 50.

[2] In particolare, Hobbes, nel suo *Leviatano*, reputa che «ogni male che venga inflitto senza la

La riflessione intorno alle forme e ai modi della prevenzione della delinquenza ha poi ricevuto un notevole impulso con il positivismo giuridico, che, nell'interrogarsi sulle cause (personali, sociali, ambientali) della criminalità, ha introdotto nel dibattito penalistico la categoria concettuale della 'pericolosità sociale'; categoria concettuale che si è subito distinta sia per il successo riscosso nelle legislazioni coeve e successive (tra queste, proprio quella italiana), sia per le critiche, talvolta assai aspre, che gli studiosi le hanno generalmente riservato [3].

Come si sa, infatti, la categoria della pericolosità [4] – la quale ha nel corso del tempo mutato forma, passando per schemi presuntivi e modelli soggettivizzati, fino a sovrapporsi, almeno parzialmente, con il concetto di 'rischio' [5] – è stata spesso criticata in ragione dell'ineliminabile incertezza che connota ogni giudizio di tipo predittivo rispetto ai comportamenti umani: e

---

preoccupazione o senza la possibilità di indurre il delinquente o (attraverso il suo esempio) gli altri uomini a obbedire alle leggi non è punizione, ma un atto di ostilità»: cfr. Th. HOBBES, *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*, 1651, trad. it. *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile*, Bari, 2021, p. 255. Il Beccaria, nel suo fondamentale libretto *Dei delitti e delle pene*, sottolinea a più riprese la funzione preventiva del diritto penale, affermando recisamente che è «meglio prevenire i delitti, che punirgli», essendo questo «il fine principale d'ogni buona legislazione»: cfr. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, 1764, ed. a cura di F. Venturi, Torino, 2018, p. 96. Sul punto, v. ancora M.A. CATTANEO, *Il problema filosofico della pena*, cit., p. 52 ss.

[3] Cfr., per tutti, G. PONTI, I. MERZAGORA BETSOS, *Compendio di criminologia*, V ed., Milano, 2008, p. 61 ss.

[4] All'interno di una lettura pressoché sterminata, v.: A. CALABRIA, *Pericolosità sociale*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 451 ss.; A. CASALINUOVO, *La capacità a delinquere nella teoria del reato e della pericolosità*, Catanzaro, 1943; E. FLORIAN, *Note sulla pericolosità criminale*, in *Scuola pos.*, 1927, p. 401 ss.; G. GUARNERI, voce *Pericolosità sociale*, in *Nov. dig. it.*, XII, Torino, 1965, p. 951 ss.; A. MARTINI, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Torino, 2017; T. PADOVANI, *La pericolosità sociale sotto il profilo giuridico*, in F. Ferracuti (a cura di), *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, XIII, Milano, 1990, p. 313 ss.; B. PETROCELLI, *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, Padova, 1940; A. PROCACCINO, voce *Pericolosità (accertamento della)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. III, Torino, 2005, p. 1051 ss.; S. RICCIO, *Responsabilità e pericolosità nella dottrina e nel codice penale*, Napoli, 1931; F. TAGLIARINI, voce *Pericolosità*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, p. 6 ss.; E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi*, Milano, 2021, p. 241 ss.

[5] Cfr. M. PELISSERO, *Pericolosità sociale e doppio binario: vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino, 2008, p. 31 ss. In particolare, l'A. osserva come il diritto penale moderno stia registrando un «trapasso *dalla pericolosità al rischio*, ossia da un modello di pericolosità soggettivizzata, che fonda la prognosi di recidiva sulla valutazione dello stato personale e sociale del singolo soggetto da parte di saperi esperti, ad un modello di *standardizzazione della pericolosità sociale* definita da probabilità e correlazioni pre-definite dal legislatore».

questo perché «le variabili che condizionano l'agire degli uomini sono troppo numerose e troppo varie perché sia possibile fondare il ragionamento prognostico su tutte le premesse rilevanti nel caso specifico» [6].

Ciononostante, essa ha da sempre ricevuto un largo impiego nella legislazione penale e, anche oggi, «sembra godere di ottima salute» [7]. La ragione del successo di tale categoria concettuale viene generalmente individuata nella sua *genericità* e nella sua *capacità espansiva*, che le consentono di adattarsi facilmente a tutti gli istituti nei quali viene richiamata [8]: come è stato acutamente osservato, la «pericolosità sociale – grazie alla vaghezza congiunta ad un enorme potere evocativo – si presta, insomma, a fungere da "formula magica", suscettibile di essere invocata in plurime e svariate sedi» [9].

Una chiara conferma della perdurante vitalità del concetto di pericolosità

---

[6] F. Caprioli, *Pericolosità sociale e diritto penale*, in M. Pavarini, L. Stortoni (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bologna, 2013, p. 25. Purtuttavia, secondo l'A. l'«incertezza dei giudizi di pericolosità sociale non sembra (…) ascrivibile esclusivamente alla loro natura prognostica», posto che anche «i giudizi retrospettivi sul fatto di reato sono (…) fatalmente probabilistici, e molte valutazioni di tipo prognostico hanno basi razionali solidissime». Piuttosto, la scarsa attendibilità dei giudizi di pericolosità è dovuta alle seguenti ragioni: a) non viene descritto con precisione l'evento che deve essere previsto dal giudice come probabile; b) non è richiesto un qualificato grado di probabilità di realizzazione dell'evento futuro; c) non vengono indicati con precisione gli elementi sintomatici che il giudice deve prendere in considerazione; d) non è stato ancora attribuito un solido fondamento razionale alla regola inferenziale che dovrebbe consentire di affermare che 'data una serie di elementi sintomatici, allora il soggetto è pericoloso'; e) determinismo e prevedibilità dei comportamenti umani non sono concetti sovrapponibili, posto che un conto è ritenere che 'data una serie di fattori condizionanti, segua necessariamente un certo comportamento umano', e altro conto è la possibilità di accertare *ex ante* la sussistenza di quei fattori e quindi prevedere la condotta conseguente; f) le forme (processuali) dell'accertamento della pericolosità sono spesso inadeguate.

[7] 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. Fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, II, Milano, 2018, p. 956.

[8] Come sottolineato da G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, IX ed., Bologna, 2024, p. 881, quello di 'pericolosità' «è in sé concetto generico, potenzialmente carico di una pluralità di significati e perciò virtualmente polifunzionale, onde si comprende come la sua utilizzazione nel diritto penale sia abbastanza risalente nel tempo. Quale nozione nella sostanza vicina a quella del senso comune, la pericolosità si presta infatti a fungere da comoda etichetta che canalizza un bisogno emotivo di rassicurazione nei confronti di gruppi di persone percepite di volta in volta come socialmente minacciose».

[9] F. Basile, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale?*, cit., p. 956. Per alcune interessanti riflessioni circa la duttilità del concetto di pericolosità, v. anche F. Giunta, *Verso una nuova pericolosità sociale (perennemente in cerca d'autore)*, in M. Pavarini, L. Stortoni (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bologna, 2013, p. 79 ss.

si rinviene nel fatto che, da un lato, essa continua a svolgere un ruolo da assoluta protagonista in diversi istituti, essendo il suo positivo accertamento indispensabile per l'applicazione, oltre che delle misure cautelari, tanto delle misure di sicurezza quanto delle misure di prevenzione; e che, dall'altro lato, e per converso, la sua esclusione costituisce un presupposto, talvolta esplicito e talaltra implicito, per l'applicazione di molte delle alternative alla pena detentiva e/o di altri benefici (*supra*, I, 5 ss.; *infra*, 2.2.3).

Quanto ai due istituti che presuppongono una prognosi positiva di pericolosità, istituti che saranno oggetto di studio nel presente capitolo, si è peraltro assistito a una davvero curiosa evoluzione, per certi versi quasi inspiegabile a un primo sguardo. Da un lato, infatti, le misure di sicurezza, in parte in ragione di alcuni tratti di accentuato rigorismo e in parte per la loro identificazione, anche sul piano ideologico, con l'autoritarismo fascista, sono ormai neglette dal legislatore e fortemente criticate dalla dottrina, la quale ne invoca, quasi unanimemente, l'abrogazione (*infra*, 4.2). Dall'altro lato, le misure di prevenzione, pur avendo mostrato a più riprese, in oltre centocinquant'anni di vita, il loro lato più oscuro, sembrano invece vivere una condizione di eterna giovinezza, riuscendo ogni volta a risorgere, come la mitologica araba fenice, dalle loro ceneri e a riproporsi sempre, con la maestria degna dei migliori bari, come soluzione "innovativa" e "moderna" alle inefficienze del sistema penale (*infra*, 2.1 ss.).

Le opposte fortune delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione si rivelano nitidamente anche sul piano applicativo: se le prime, infatti, risultano ormai scarsamente utilizzate nella prassi (*infra*, 4.2), le seconde hanno per contro saputo conservare, anche nelle congiunture storiche di maggior discredito [10], un proprio spazio applicativo; spazio applicativo che poi, a partire dal momento in cui il sistema preventivo si è legato a doppio filo al contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso, si è significativamente dilatato per effetto sia di ritocchi legislativi sia, soprattutto, per gli amplissimi margini di discrezionalità entro i quali hanno potuto muoversi le autorità competenti per l'applicazione di tali misure [11].

---

[10] In particolare, una fase di profondo ripensamento critico, quantomeno sul piano dottrinale, si è registrata negli anni '70, quando la dottrina, con voce pressoché unanime, aveva invocato il definitivo congedo dalle misure di polizia *ante delictum*. Un saggio esemplare di tale dibattito è compendiato nella raccolta degli atti del convegno di Alghero del 1974 organizzato dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale: cfr., AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Milano, 1975, *passim*.

[11] Per una ricostruzione storica delle misure di prevenzione in epoca repubblicana che dà conto della duplice matrice, legislativa e giurisprudenziale, dell'evoluzione delle misure di prevenzione, sia consentito rinviare a E. ZUFFADA, Homo œconomicus periculosus. *Le misure di*

Se quella appena scattata è la fotografia istantanea dello stato di salute complessivo degli strumenti di contenimento della pericolosità sociale attualmente vigenti nell'ordinamento italiano, assume particolare interesse indagare il ruolo giocato da tali misure nei complessi meccanismi del controllo penale, al fine di saggiarne la complessiva (in)coerenza intrinseca e di lumeggiarne i riverberi prodotti sulla pena.

2. *Le misure di prevenzione personali: la "carta matta" dell'ordinamento penale italiano*

Lo studio delle misure di contenimento della pericolosità sociale si apre con le misure di prevenzione personali, che, per dirla con Nietzsche, sono senza dubbio uno dei più inquietanti tra gli ospiti del diritto penale italiano.

Tra i tanti aspetti della prevenzione personale che provocano un certo disagio al penalista, quello che forse racchiude e riassume in sé tutte le incongruenze e le irrazionalità di tale istituto è la capacità del sistema *ante delictum* di atteggiarsi come una vera e propria "carta matta", o jolly, all'interno del sistema del controllo penale, prestandosi, come si vedrà nel corso della trattazione, a ogni sorta di utilizzo e potendo essere piegato alle più diverse esigenze.

Per comprendere a fondo i meccanismi che governano la prevenzione personale *ante delictum* è fondamentale ricordare il suo passato: per tale ragione, una prima parte dell'esposizione sarà dedicata allo studio dei "progenitori" delle vigenti misure di prevenzione personali, studio che mostrerà una marcata linea di continuità con il passato degli istituti attualmente disciplinati dal codice antimafia (*infra*, 2.1 ss.).

Una volta esaurita la digressione storica, l'attenzione verrà puntata sulle principali criticità dell'attuale sistema di prevenzione personale, criticità che attengono sia ai suoi presupposti di applicazione, sia ai contenuti delle singole misure, sia, infine, ai modi in cui le misure preventive dialogano con il sistema sanzionatorio penale (*infra*, 2.2 ss.).

Qualora il lettore conosca già lo sviluppo della legislazione *ante delictum* nell'Italia ottocentesca e nel ventennio fascista, o non abbia interesse ad approfondirne i tanti e complessi snodi storici, può passare direttamente al paragrafo 2.2.

---

prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese, Milano, 2022, p. 1 ss.

2.1. *Dal diritto di polizia del XIX secolo e del Ventennio fascista alle attuali misure di prevenzione: una storia di progressiva modernizzazione o di trasformismo gattopardesco?*

2.1.1. *Premessa: i più risalenti antecedenti storici delle misure di prevenzione*

Com'è noto, la prevenzione personale *ante* o *praeter delictum* affonda le sue radici in un passato molto lontano. L'avvertita esigenza di assicurare un'adeguata difesa sociale e un efficace controllo della devianza ha, infatti, da sempre spinto gli ordinamenti giuridici a dotarsi di strumenti, da affiancare al diritto penale in senso stretto, finalizzati alla prevenzione dei reati o, comunque, di comportamenti antisociali posti in essere da soggetti reputati 'pericolosi'.

Misure *lato sensu* preventive sono individuabili già nella legislazione greca [12] e in quella romana [13], così come strumenti di profilassi sociale risultano applicati durante il medioevo e per tutta l'età moderna [14].

---

[12] Come riporta N. D'Argento, *Misure di prevenzione*, Napoli, 1979, p. 4, una prima forma di controllo della vita pubblica e privata dei cittadini va rintracciata nell'istituzione dell'eforato spartano. Presenti nella madrepatria Sparta già nella prima metà dell'VIII secolo a.C., gli efori costituivano una vera e propria magistratura, i cui componenti erano eletti da tutti i cittadini di pieno diritto e rimanevano in carica per un anno. In sintesi, il potere censorio-poliziesco dell'eforato si esplicava nella sorveglianza e nell'educazione dei giovani; nel controllo della vita pubblica e privata dei cittadini, anche se fuori dalla patria; nella vigilanza sulla regolarità della successione regia; nonché nella sorveglianza, a mezzo di una speciale polizia segreta, della popolazione soggetta alla sua giurisdizione e dei forestieri. L'A. sottolinea, poi, come tale istituzione sia stata d'ispirazione, ad Atene, per l'introduzione di sanzioni draconiane nei confronti di empi, libertini, oziosi e, più in generale, di tutti i cittadini inutili alla *polis*.

[13] Cfr. B. Siclari, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974, p. 14; N. D'Argento, *Misure di prevenzione*, cit., p. 5, i quali menzionano la *animadversio censoria* quale precedente romanistico delle moderne misure di prevenzione. La *animadversio censoria*, nota anche come *iudicium de moribus*, era uno strumento a disposizione dei censori per sanzionare tutti quegli atti o quei comportamenti reputati disdicevoli ai *boni mores* o alla legge romana. La contestazione dell'atto biasimevole, *probrum*, dava luogo a una sorta di processo: in caso di positivo riscontro del comportamento disdicevole, il soggetto veniva colpito da *ignominia*, espressa in una nota che veniva registrata nell'elenco dei cittadini, dei cavalieri o dei senatori e che produceva i suoi effetti per una durata massima di cinque anni. Come sottolinea N. D'Argento, *Misure di prevenzione*, cit., p. 5, l'istituto in parola «si caratterizza per il suo marcato bifrontismo: da una parte, sanzione vera e propria, in quanto determinava un'infamia dalla quale ci si poteva riabilitare soltanto dopo aver dimostrato di essere tornati sulla "retta" via; dall'altra, sanzione *sui generis* o – se si vuole – misura di sicurezza sociale, ma pur sempre connessa alla commissione di un fatto, ancorché non rientrante nella giuridica illiceità».

[14] Per un approfondimento in merito agli strumenti di prevenzione personale nell'esperienza

Carattere comune a questa vasta ed eterogenea congerie di misure è rappresentato dai soggetti destinatari: si è trattato, quasi sempre, di sanzioni rivolte a oziosi, vagabondi, mendicanti, zingari e disturbatori politici, a persone, cioè, che rappresentano una minaccia per l'ordine sociale aristocratico, prima, e borghese, dopo.

2.1.2. *Le misure di prevenzione nell'Italia liberale*

Guardando all'esperienza giuridica italiana, è noto come la legislazione sabauda – con le sue due articolazioni, rappresentate dal codice penale e dalla legge di pubblica sicurezza – abbia assunto «carattere prototipale» [15] rispetto alla successiva elaborazione normativa in materia di misure di prevenzione *ante* o *praeter delictum* e come l'intreccio tra repressione e prevenzione, intessuto a partire dalla seconda metà del XVI secolo al fine di proteggere i "galantuomini" dai pericoli derivanti dalle classi subalterne [16], abbia rappresentato il «terreno fertile» [17] sul quale, poi, sarebbe cresciuto rigoglioso il sistema di polizia dell'epoca liberale.

In linea di assoluta continuità con il passato, anche la storia delle misure di prevenzione nel XIX secolo si lega all'esigenza di controllo di mendicanti, oziosi e vagabondi, nonché dei sospettati o dei diffamati di reati [18].

In effetti, già con la "dichiarazione di guerra" all'ozio e al vagabondaggio con cui il ministro Galvagno accompagnò la presentazione di quella che sarebbe poi diventata la l. 26 febbraio 1852, n. 1339 (c.d. legge Galvagno) [19],

---

giuridica medievale e moderna si rimanda a A. Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, V (*Storia del diritto penale*), Padova, 1877, p. 311 ss.; P. Del Giudice, *Diritto penale germanico rispetto all'Italia*, in E. Pessina (a cura di), *Enciclopedia del diritto penale italiano*, Milano, 1905, p. 431 ss.; P. Piasenza, *Polizia e mendicità a Parigi tra Sei e Settecento*, Torino, 1983, *passim*.

[15] L. Lacchè, *Uno "sguardo fugace". Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 418.

[16] Per avere una più chiara percezione dell'atteggiamento tenuto dal mondo borghese nei confronti dei ceti subalterni, si rinvia a G. Saredo, *Accattonaggio o mendicità*, in *Dig. it.*, 1894, p. 250 ss.; M. Rebora, voce *Oziosi e vagabondi*, in *Enc. giur. it.*, XII, Milano, 1915, p. 1292 ss.

[17] D. Petrini, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure* praeter delictum, Torino, 1996, p. 12.

[18] L. Lacchè, *Uno "sguardo fugace"*, cit., p. 418.

[19] Si riportano le parole del ministro Galvagno: «Signori! L'ozio e il vagabondaggio quando non sono energicamente repressi dalla legge sono origine di gravissimi mali. L'ozioso e il vagabondo possono considerarsi in permanente reato, frodano la società della parte che da ogni cittadino le si deve, e non si può concepire, come possano, privi quali sono di mezzi, esistere senza

ossia il modello di partenza per tutta la successiva legislazione di pubblica sicurezza[20], e con la l. 8 luglio 1854, n. 6 (c.d. legge Di San Martino-Rattazzi), il congegno preventivo-repressivo, che tanta fortuna avrebbe avuto in tutta la legislazione successiva fino all'età repubblicana, risultava delineato nei suoi aspetti essenziali: a fronte di un sospetto, non sorretto da prove, che una persona avesse commesso uno o più reati, veniva definita una fattispecie di pericolosità soggettiva, dalla quale derivavano prescrizioni di difficilissima attuazione; l'inevitabile violazione di uno degli obblighi imposti finiva per trascinare il soggetto «in una spirale sanzionatoria»[21], rappresentata dal combinarsi di pena detentiva e sorveglianza di pubblica sicurezza, dalla quale difficilmente il malcapitato riusciva a sottrarsi. Ecco, allora, che la prevenzione nel suo significato più autentico sfumava, fino a diventare lo strumento attraverso il quale l'autorità poteva legittimare l'inflizione di una sanzione criminale che, altrimenti, non avrebbe potuto trovare applicazione per mancanza di elementi sufficienti a pronunciare una sentenza di condanna.

Subito dopo, mentre con la legge di pubblica sicurezza del 13 novembre 1859, n. 3720 – coordinata con il codice penale sardo, così come modificato e ripromulgato nel medesimo anno –, veniva definito un sistema di prevenzione ancor più efficace e pervasivo imperniato sull'istituto dell'ammonizione[22], con la l. 15 agosto 1863, n. 1409 (c.d. legge Pica), fu introdotto, originariamente in via solo temporanea e poi stabilizzato con l'allegato B alla

supporre una continua sequela di truffe, di ladronecci e simili. All'ozioso e vagabondo già indurito per lunga abitudine nel vizio vuolsi provvedere con pene adeguate che, rendendolo intanto impotente a malfare, giovino a richiamarlo sul retto sentiero». E ancora: «È generale lamento che i furti di campagna si moltiplicano, sicché mal guardata sarebbe la piccola proprietà e dai piccoli furti si fa scuola ai grandi misfatti. A tale oggetto provvedeva la legge del 16 settembre 1848, se non ché varie delle disposizioni ivi sanzionate non sarebbero più consentanee ai principi dello Statuto. Abbiamo perciò creduto di dovervi intanto presentare alcuni articoli che desunti in parte da quella legge, ed applicati ora regolarmente dai tribunali ordinarii, possono supplire alle lacune che, in tal parte, tutti lamentiamo esistere nella nostra legislazione». Il testo integrale della relazione è reperibile sul portale storico della Camera dei deputati (https://storia.camera.it), nella sezione *Atti e documenti*, *Progetti di legge*, IV legislatura del Regno di Sardegna.

[20] I. Mereu, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia "liberale" (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 197.

[21] G. Corso, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, pp. 264-265. Nello stesso senso D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., p. 12, il quale paragona le misure preventive a «una vera e propria tagliola, destinata ad imprigionare le sue vittime in una spirale che vede sempre e comunque il carcere (o, peggio, la forca) al suo esito».

[22] Per un'analisi più approfondita dell'istituto si rinvia a A. Campese, *Appendice. Dell'ammonizione come misura di pubblica sicurezza,* voce *Ammonizione*, in *Enc. giur. it.*, I, Milano, 1892, p. 2007 ss.; L. Lucchini, voce *Ammonizione*, in *Dig. it.*, IX, 1895, p. 44 ss.

l. 20 marzo 1865, n. 2248, il nuovo istituto del domicilio coatto[23], istituto che, solo qualche anno più tardi, in virtù del r.d. 16 maggio 1866, n. 2907, assunse la sua prima «coloritura "politica"»[24], potendo essere disposto anche nei confronti dei «nemici dell'Unità»[25], vale a dire alle persone nei cui confronti vi fosse fondato motivo di ritenere che si adoperassero «per restituire l'antico stato di cose, o per nuocere in qualunque modo all'unità d'Italia e alle sue libere istituzioni»[26].

Nell'ultimo quarto del XIX secolo, nonostante l'avvicendamento della Sinistra, guidata da Agostino Depretis, alla Destra storica nella guida del governo, la politica in materia di misure di polizia rimase sostanzialmente immutata. Anzi, proseguendo nel solco tracciato dai suoi predecessori, la Sinistra, con l'emanazione del nuovo codice penale e della nuova legge di pubblica sicurezza, perfezionò la disciplina delle misure di polizia e sdoganò il loro utilizzo in chiave di lotta politica.

In particolare, con il nuovo testo di polizia – introdotto con l. 23 dicembre 1888, n. 5888, e, subito dopo, lievemente modificato dal r.d. 30 giugno

---

[23] Per un'analisi più approfondita dell'istituto si rinvia, tra i molti, a F. Carfora, voce *Domicilio coatto*, in *Dig. it.*, IX, 1902, p. 718 ss.; L. Anfosso, *Domicilio coatto*, in *Enc. giur. it.*, IV, 1922, p. 665 ss.; T. Pedio, voce *Domicilio coatto*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964, p. 886 ss.; L. Benadusi, *Il domicilio coatto contro oziosi, vagabondi, omosessuali*, in E. De Cristofaro, *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, 2015, p. 191 ss.

[24] Così L. Lacchè, *Uno "sguardo fugace"*, cit., p. 420. L'uso "politico" del domicilio coatto si spiega con la debolezza del neo-nato Stato italiano il quale, non appena formatosi, si trovò di fronte alla necessità di trovare una sintesi tra le varie tradizioni storico-culturali e giuridiche presenti sul territorio nazionale, nonché di rimanere compatto per fronteggiare i nuovi sforzi bellici della terza guerra di indipendenza. Per un approfondimento in merito all'uso in chiave politica delle misure di polizia, si vedano I. Mereu, *Cenni storici delle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in M. Ciacci, V. Gualandi (a cura di), *La costruzione sociale della devianza*, Bologna, 1977, p. 297 ss.; G. Berti, *La sovversione anarchica in Italia e la risposta giudiziaria dello Stato (1874-1900)*, in *Quaderni Fiorentini*, XXXVIII, 2009, p. 579 ss.; D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Roma, 2010, p. 17 ss.; G. Astuto, *La politica dell'ordine pubblico da Cavour a Crispi*, in E. De Cristofaro (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, 2015, p. 53 ss.

[25] Così D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 80.

[26] Distingue nettamente l'ipotesi del domicilio coatto "politico" da quella del domicilio coatto "comune" G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 268 ss. Come sottolinea D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., p. 15, «l'esigenza di intervenire nei confronti degli oppositori del sistema politico sulla sola base del pericolo di compimento di reati, desumendone la pericolosità dalla loro partecipazione attiva alla lotta politica, può aver contribuito a legittimare, sotto il profilo della utilità e dell'efficacia, un autonomo sistema di misure di polizia preventiva, che potesse, all'occorrenza, sovrapporsi alla punibilità prevista dal codice penale per i reati politici, col vantaggio di ridurre le incombenze di carattere probatorio e, soprattutto, le garanzie giurisdizionali».

1889, n. 6144, in modo da assicurare un adeguato coordinamento con il codice Zanardelli [27] – vennero perfezionati gli istituti già presenti nella legislazione precedente e si allargò il loro raggio d'azione. Mentre, infatti, nella normativa precedente le funzioni preventive erano state condivise con il codice penale – che contemplava norme incriminatrici dell'ozio e del vagabondaggio, e prevedeva come pena accessoria la vigilanza speciale di polizia –, con l'approvazione del codice Zanardelli le istanze di prevenzione furono dirottate interamente sul testo di pubblica sicurezza – e, in definitiva, sul potere amministrativo – così da assicurare la "purezza" della nuova codificazione penale liberale [28].

In effetti, il t.u. di pubblica sicurezza del 1889, al di là dei proclami politici e delle asserite esigenze di prevenzione del crimine, si atteggiava come un perfetto "cane da guardia" a difesa dei "benpensanti" della società borghese. Invero, la nuova legge forniva all'amministrazione un vasto arsenale di misure dotate di un crescente coefficiente di afflittività – dal foglio di via all'ammonizione, dalla vigilanza speciale di pubblica sicurezza [29] al domicilio coatto "comune" [30] – al fine di neutralizzare la temutissima marginalità sociale e di contenere il disordine proletario.

Con riferimento all'architettura complessiva della legislazione di polizia di fine XIX secolo, è stato correttamente osservato che con il domicilio

---

[27] Per una ricostruzione del dibattito parlamentare e, in particolare, degli argomenti spesi dal presidente del consiglio Francesco Crispi a difesa della legge di pubblica sicurezza, si rinvia a L. MARTONE, *Aspetti del sistema liberale e fascista*, Torino, 2007, pp. 31-112.

[28] Come osserva mirabilmente G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, p. 226, volendo «essere fedeli ai nuovi principi, si sarebbe limitata la difesa sociale, ancorandola alla retribuzione e, soprattutto, alle regole procedurali della giurisdizione. Ma si volle in realtà "purificare" quest'ultima, lasciando allo stesso tempo che la difesa sociale si esplicasse anche al di là del terreno retributivo ed attraverso procedimenti sufficientemente sommari da escludere una seria contestazione degli interessi che si tutelavano sotto il suo nome. Fu così naturale che la prevenzione venisse attribuita al potere amministrativo, a quello cioè dei tre fondamentali che il diritto allora non regolava, ma limitava esternamente, per consentirgli (…) di tutelare la sicurezza piuttosto in vista dell'utilità sociale che secondo le regole della legalità. In tal modo, anziché mettere in discussione il rapporto fra stato assoluto e cittadino, non si fece che recepirlo, limitandocisi a riorganizzarlo in forme diverse». La progressiva transizione della funzione preventiva nel diritto amministrativo viene analizzata dallo stesso A. in *La libertà personale*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. La tutela del cittadino – 2. La pubblica sicurezza*, Firenze, 1967, p. 80 ss.

[29] Per un'analisi di tale misura si rinvia a: F. GIORDANI, voce *Vigilanza speciale dell'autorità di p.s.*, in *Dig. it.*, XXIV, 1919, p. 1009 ss.

[30] Per una disamina di tale misura si rimanda a M. REBORA, voce *Domicilio coatto*, in *Dig. it.*, Torino, 1899-1902, p. 718 ss.

coatto si chiudeva un'ideale «catena che ha come primo anello l'ammonizione»[31]. In effetti, una volta "inciampati" in quel temibile marchingegno che era il diritto di polizia di fine Ottocento, risultava pressoché impossibile uscirne; in altre parole, il soggetto che per avventura fosse lambito da sospetti veniva letteralmente fagocitato dal sistema di prevenzione, entrando e uscendo dal carcere a seguito delle violazioni dell'ammonizione o della vigilanza speciale, fino ad arrivare al domicilio coatto, che tutto era fuorché un luogo di risocializzazione e recupero dei devianti[32].

Con il t.u. di pubblica sicurezza del 1889 – e, più in generale, con tutte le leggi di polizia che si sono susseguite dalla legge Galvagno in avanti – lo Stato borghese cercava di difendersi in ogni modo dal "nemico" rappresentato dai ceti subalterni[33].

Come si è anticipato, però, la marginalità sociale non era l'unica minaccia da cui bisognava proteggersi: la progressiva diffusione del movimento anarchico e socialista, infatti, rischiava di mettere in discussione l'ordine costituito, ed era dunque necessario correre ai ripari per tutelarsi dai 'dissidenti politici pericolosi'.

Per affrontare l'"emergenza anarchica", nell'estate del 1894 il governo Crispi varò un vero e proprio pacchetto legislativo composto da tre diversi provvedimenti[34]. Tra questi, figurava la l. 19 luglio 1894, n. 316, con la quale il 'sovversivo' venne incluso – per la seconda volta, dopo l'esperienza del r.d. n. 2907/1866 e, di nuovo per la seconda volta, per un periodo di tempo limitato – nella categoria dei soggetti socialmente pericolosi e, conseguentemente, divenne bersaglio della prevenzione di polizia. Lo strumento che il governo scelse per neutralizzare il dissenso politico fu, ancora una volta, il domicilio coatto.

---

[31] G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 272.

[32] *Ivi*, p. 271, il quale altresì rileva che le «cronache del tempo sono piene di descrizioni a fosche tinte delle colonie di coatti, di fatto trasformate in 'grandi adunate di pregiudicati oziosi, il cui mantenimento va a carico dello Stato', 'flagello del paese che li ospita'; i più forti, costituendosi in 'vera camorra', 'costringono i più timidi a cedere loro una parte dell'assegno giornaliero che lo stato concede ai coatti come indennizzo vitto', 'altri invece si danno all'usura, imprestando ai compagni che rimangono sprovvisti di denaro delle piccole somme su cui riscuotono interessi relativamente enormi, interessi che esigono a rate giornaliere al momento in cui i debitori ricevono l'assegno governativo'».

[33] Mette bene in luce tale profilo L. Lacchè, *Uno "sguardo fugace"*, cit., p. 424 ss., nonché, in un'opera di più ampio respiro, Id., *La giustizia per i galantuomini*, cit., p. 11 ss. Per uno sguardo d'insieme sulla posizione degli "ultimi" nella società e nella legislazione ottocentesca, si rinvia a F. Verona, *Oziosi e vagabondi nella legislazione penale dell'Italia liberale*, Pisa, 1984, *passim*.

[34] Cfr. D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 12-13, nota 20.

Con le ultime leggi richiamate si concluse la produzione normativa in materia di pubblica sicurezza del periodo liberale: lo Stato italiano aveva identificato i suoi nemici e aveva riconosciuto nel diritto di polizia lo strumento più adatto per combatterli, in ragione della notevole duttilità applicativa e della possibilità di prescindere dalle garanzie proprie del diritto penale[35].

Se lo strumento era ormai stato creato, fu poi il fascismo a portarlo alla sua massima estensione.

2.1.3. *Le misure di prevenzione nell'Italia fascista*

In effetti, il legislatore fascista si pose in linea di assoluta continuità con le scelte già adottate dai precedenti governi liberali in materia di pubblica sicurezza. Se alcune differenze tra i due periodi storici vi furono – e si tratta di differenze, comunque, non trascurabili – esse vanno individuate, anzitutto, nel diverso atteggiamento mostrato rispetto ai diritti di libertà e alla dignità della persona. Come correttamente notato, infatti, mentre nel periodo precedente lo scopo di risocializzazione del soggetto, mai realmente perseguito, era stato tuttavia utilizzato per giustificare «sia pure insinceramente» le misure di polizia, con il fascismo la prevenzione venne «brutalmente esaltata» come strumento atto a neutralizzare efficacemente ogni forma di opposizione o di disturbo[36].

E infatti, non soltanto si fece «delle misure uno strumento di difesa del regime politico nei confronti dei dissenzienti», ma i presupposti per la loro applicazione vennero «estesi anche in altre direzioni, per soddisfare i fini del

---

[35] Con una felice espressione, D. Petrini, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, in *Quaderni del C.S.M.*, 1998, n. 104, p. 16, definisce il diritto di polizia ottocentesco come un «sistema a fisarmonica», proprio in ragione del fatto che, fermo restando un nucleo di misure "comuni", il sistema preventivo si allargava ogniqualvolta le contingenze del momento – prima i briganti e i malandrini, e poi gli anarchici e i socialisti – richiedessero interventi di rigore.

[36] G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 262. L'A. osserva che la «"cattiva coscienza" manifestata nel primo caso [nel periodo liberale, *n.d.a.*] è sintomatica della forza di certi principi di libertà e di dignità della persona, con i quali si ritiene di dovere fare i conti in presenza di misure che palesemente li contraddicono, misure che si tenta di ricondurre ad altri principi costituzionali idonei a legittimarli»; mentre la «schiettezza con cui, nel secondo caso [durante il fascismo, *n.d.a.*], si enunciano e si teorizzano obiettivi di emarginazione sociale rivela che i principi liberali si sono ottenebrati nella coscienza politica e culturale dominante».

nuovo Stato etico, teso a colpire "gli immeritevoli di ogni riguardo" sotto il profilo morale e sociale»[37].

L'uso politico e indiscriminato delle misure di polizia fu, dunque, uno dei tratti caratterizzanti il diritto di pubblica sicurezza nell'esperienza fascista[38]. Accanto a esso, l'altro sicuro fattore distintivo della legge di polizia fascista rispetto alla legislazione previgente consistette nell'amministrativizzazione del sistema, mediante l'attribuzione della competenza a commissioni amministrative e l'eliminazione di qualsivoglia garanzia procedurale[39].

Le nuove disposizioni in materia di pubblica sicurezza furono emanate, com'è noto, prima con il r.d. 6 novembre 1926, n. 1848, e, poi, con il r.d. 18 giugno 1931, n. 773, con i quali il legislatore fascista procedette sul sentiero già tracciato dal governo Crispi, ampliando il raggio di applicazione delle misure preventive e rendendole decisamente più duttili[40].

Quanto agli elementi di novità più significativi, va ricordato che al domicilio coatto venne sostituito il confino di polizia. Identico, quanto a *ratio* e contenuti, al suo omologo previgente[41], il confino consisteva nell'assegnazione del soggetto a una colonia agricola o a un comune diverso da quello di residenza del confinato. Secondo il disposto del t.u. del 1931, tale misura poteva attingere gli ammoniti, le persone diffamate e coloro che svolgessero

---

[37] G. Amato, *Individuo e autorità*, cit., p. 288.

[38] Come nota D. Petrini, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in *Annali della storia d'Italia*, Torino, 1997, p. 913, le misure di prevenzione fasciste e, in particolare, il confino si indirizzavano a tutte le categorie di oppositori, dai comunisti e socialisti, fino ai liberali, agli anarchici, ai disfattisti e ai partigiani legati al movimento "Giustizia e libertà". Parla di «efficace strumento in mano al potere esecutivo per emarginare persone socialmente sgradite e neutralizzare soggetti politicamente dissenzienti» F. Basile, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1521.

[39] G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 283; G. Neppi Modona, L. Violante, *Poteri dello stato e sistema penale*, Torino, 1978, p. 498.

[40] Le misure di prevenzione occupavano, nel t.u., il titolo VI («Disposizioni relative alle persone pericolose per la società») il quale, a sua volta, era ripartito in cinque capi: il capo I era dedicato a *malati di mente, intossicati e mendicanti*; il capo II si occupava di *persone sospette* e di *liberati dal carcere o dagli stabilimenti per le misure di sicurezza*; il capo III disciplinava l'*ammonizione*; il capo IV riservava alcune disposizioni ai *minorenni*; il capo V, infine, recava la disciplina del *confino di polizia*.

[41] Come notato da G. Ferrari, voce *Confino di polizia*, in *Enc. dir.*, VIII, p. 971, il confino trovava nel domicilio coatto di derivazione ottocentesca il suo immediato antecedente storico; pertanto «si deve riconoscere che l'istituto in parola non fu una creazione del cessato regime fascista, il quale, anzi, lo ereditò dai precedenti, sia pur perfezionandolo ed applicandolo scopertamente al servizio della classe dominante, contro ogni opposizione».

o avessero manifestato «il proposito di svolgere un'attività rivolta a sovvertire violentemente gli ordinamenti politici, economici o sociali costituiti nello Stato o a contrastare o a ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, o un'attività comunque tale da recare nocumento agli interessi nazionali»[42].

Diversamente dalla legislazione di polizia ottocentesca, con le leggi di pubblica sicurezza fasciste venne meno la necessità del requisito delle previe condanne, potendo ora bastare, per l'applicazione del confino, la sola condizione di ammonito (o di diffamato). Inoltre, con l'introduzione della categoria dei 'sovversivi' il legislatore si allontanò, per la prima volta, da fattispecie di pericolosità legate ad atteggiamenti, stili di vita e frequentazioni, per dare rilievo ad atti preparatori e propositi criminosi, i quali non avrebbero potuto essere sanzionati da nessuna norma incriminatrice, stante la loro palmare violazione del principio di legalità, *sub specie* tassatività e determinatezza.

Peraltro, non si deve trascurare che il legislatore del 1930, insieme con la seconda legge di pubblica sicurezza, emanò anche il nuovo codice penale, con il quale fecero ingresso nell'ordinamento italiano le misure di sicurezza; misure che, frutto del compromesso tra l'impostazione tradizionale della Scuola classica e le nuove istanze di prevenzione e di difesa sociale avanzate dai positivisti, sarebbero dovute servire a rafforzare il controllo della pericolosità criminale *post delictum*, laddove la pena fosse ritenuta insufficiente a contenere e a neutralizzare le tendenze recidivanti del reo (*infra*, 4.1.1).

Nella sua Relazione al codice penale, fu lo stesso Alfredo Rocco a mettere in luce le peculiarità del neo-introdotto istituto. In particolare, dopo aver riconosciuto che le misure di sicurezza sono strumenti di tutela «sostanzialmente non diversi» da quelli disciplinati dal t.u. di pubblica sicurezza, in quanto sono «anch'esse mezzi preventivi e non repressivi dei reati», il Guardasigilli portava l'attenzione sui tre principali tratti differenziali rispetto alla legge di polizia: anzitutto, le misure di sicurezza intervengono sempre *post factum*[43] e con

[42] In verità, il testo del 1926 contemplava una platea di destinatari in parte diversa: in primo luogo, non comparivano i diffamati; in secondo luogo, la categoria dei "sovversivi" era modulata in maniera lievemente differente, comprendendo «coloro che abbiano commesso o manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali o economici costituiti nello Stato o a menomarne la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, per modo da recare comunque nocumento agli interessi nazionali, in reazione alla situazione, interna od internazionale, dello Stato». È evidente allora che, con le modifiche apportate al t.u. del 1931, il legislatore fascista avesse inteso dilatare ulteriormente l'ambito applicativo del confino.

[43] Queste le parole di Rocco nella *Relazione al Re*, in *Codice penale e di procedura penale con relazioni a S. M. il Re*, Roma, 1931, p. 12: «Ma vi è qualcosa che le differenzia dalle ordinarie

finalità antirecidivante [44]; in secondo luogo, esse assumono natura accessoria o surrogatoria delle pene e, dunque, sono «strettamente connesse con la materia non soltanto dei reati, ma altresì delle pene per essi stabilite dalla legge penale» [45]; infine, l'autorità chiamata ad applicarle è il giudice penale, e non l'autorità di pubblica sicurezza [46].

Ebbene, con l'introduzione delle misure di sicurezza, il legislatore fascista definì un complesso e pervasivo sistema di difesa sociale: da un lato, infatti, trovavano applicazione le neo introdotte misure *post delictum*, volte a controllare la pericolosità del soggetto sottoposto alla cognizione del giudice penale per la commissione di un fatto di reato; dall'altro lato, ai margini del diritto penale continuava a operare il sistema di prevenzione di polizia, ormai del tutto svincolato dalla commissione di specifici fatti di reato e ancorato a figure soggettive di pericolosità, a loro volta costruite attorno a sospetti, voci correnti nel pubblico, illazioni, ovvero a comportamenti, di per sé non integranti alcuna figura delittuosa, in un'ottica di massima anticipazione della tutela e di incapacitazione di tutti i nemici del regime.

Questo formidabile meccanismo di neutralizzazione della devianza trovava una sua razionalità e una sua giustificazione se guardato dalla prospettiva di un ordinamento liberticida e totalitario come quello fascista, il quale era indubbiamente disposto a sacrificare i diritti di libertà dei suoi cittadini

---

misure di polizia regolate nella legge di pubblica sicurezza, e cioè che, mentre quelle soccorrono *ante factum, priusquam peccatum est*, ossia prima che un reato sia commesso, le altre soccorrono invece *post factum, postquam peccatum est*, e quindi dopo il reato avvenuto. Talché, mentre le misure ordinarie di polizia sono misure preventive nel doppio senso che esse intervengono prima che un reato sia avvenuto e tendono ad impedirlo, agendo sulle cause individuali del reato stesso, le misure di sicurezza del codice penale sono invece misure preventive soltanto nel senso che esse tendono a prevenire i reati agendo sempre sulle cause individuali e particolari di essi, ma intervengono soltanto dopo che un reato è avvenuto e quindi sono mezzi, piuttosto che di prevenzione di reati non ancora commessi, di prevenzione di nuovi reati e perciò di difesa contro il pericolo della recidiva, della abitualità e professionalità criminose».

[44] *Ibidem*: «Mentre infatti le misure ordinarie di polizia sono mezzi di prevenzione generale non dei reati soltanto, ma di ogni e qualunque fatto illecito, anzi di ogni e qualunque fatto dannoso sia pur dovuto, anziché all'opera dell'uomo, alle forze cieche della natura, le misure di sicurezza del codice penale sono invece soltanto mezzi di prevenzione criminale, vale a dire di prevenzione dei reati, senza tuttavia naturalmente distinguere se il reato sia posto o meno in essere da persone imputabili e responsabili».

[45] *Ibidem*.

[46] *Ibidem*. Nel pensiero di Rocco, la scelta di affidare l'applicazione delle misure di sicurezza all'autorità giudiziaria troverebbe spiegazione nella «stretta connessione che esiste fra tali misure e la materia penale propriamente detta»; in ragioni di «economia funzionale»; nonché in un'ottica di «maggior garanzia dei cittadini e di più sicura tutela della loro libertà individuale».

in vista del perseguimento dell'interesse supremo della conservazione dello Stato. In quest'ottica, ben si comprende l'applicazione di misure fortemente incidenti sulla libertà personale sulla base di meri sospetti, di 'tipi d'autore', di stili di vita: in fondo, l'obiettivo primario era quello di scongiurare qualsiasi minaccia per l'ordine costituito.

2.1.4. *I decreti luogotenenziali del 1944-45*

Per concludere la digressione storica sui progenitori delle odierne misure di prevenzione, va infine ricordato che, caduto il regime fascista, anche il nuovo governo provvisorio decise di ricorrere all'utilizzo della prevenzione poliziesca. Così, in nome dell'emergenza e dello stato di eccezione, lo Stato italiano ripagò con la stessa moneta gli appartenenti alle gerarchie fasciste e comunque tutti coloro che avevano prestato il loro sostegno alla dittatura, estendendo nei loro confronti le "illiberali" e "antidemocratiche" misure di polizia.

Oltre a inserire alcune misure *praeter delictum* a carattere patrimoniale [47], infatti, il legislatore del biennio '44-'45 intervenne sul sistema delle misure di polizia, per un verso, ripulendone la disciplina dai tratti più marcatamente illiberali [48], e, per altro verso, introducendo una serie di sanzioni a carico dei fascisti 'politicamente pericolosi'.

In particolare, all'art. 1 d.lgs.lgt. 26 aprile 1945, n. 149, furono alternativamente previste, per una durata non superiore a dieci anni, la sospensione dai diritti elettorali attivi e passivi, l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o la privazione dei diritti politici per tutti coloro che «per motivi

[47] Il riferimento è a una particolare ipotesi di confisca senza condanna e all'istituto dell'avocazione dei profitti di regime, rispettivamente previsti all'art. 9 e al titolo III del d.lgs.lgt. 27 luglio 1944, n. 159. Tali strumenti patrimoniali si aggiungevano alla misura ablatoria *praeter delictum* già prevista all'art. 210 t.u.l.p.s. del 1931, successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sent. 26 giugno-12 luglio 1967, n. 114. Per uno sguardo a tali istituti v. A.M. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 34 ss.; G. VASSALLI, *La confisca dei beni: storia recente e profili dommatici*, Padova, 1951, p. 7 ss.; T. FORTUNIO, *Legislazione definitiva sulle sanzioni contro il fascismo: delitti fascisti, epurazione, avocazione: commento, dottrina, giurisprudenza*, Roma, 1946, p. 68 ss.; D.A. FOLIGNO, *Confisca dei beni e avocazione dei profitti di regime*, Milano, 1945, p. 15.

[48] In particolare, il d.lgs.lgt. 10 dicembre 1944, n. 419, opera le seguenti modifiche: elimina dalla disciplina dell'ammonizione e del confino di polizia i riferimenti agli interessi politici nazionali; ridefinisce la composizione della commissione provinciale competente ad applicare le due misure; ricalibra, in senso maggiormente garantistico, il procedimento applicativo davanti alla medesima commissione, ammettendo la possibilità di una difesa tecnica del prevenuto.

fascisti o avvalendosi della situazione politica creata dal fascismo» avessero compiuto «fatti di particolare gravità che, pur non integrando gli estremi di reato, siano contrari a norme di rettitudine o di probità politica» [49].

Inoltre, l'art. 3 estese l'applicazione delle misure di sicurezza della colonia agricola o della casa di lavoro, ovvero della misura del confino di polizia, a tutte le persone che «nel passato periodo politico» avessero tenuto «una condotta inspirata ai metodi e al malcostume del fascismo» o che continuassero «in tale condotta in modo da risultare nell'uno o nell'altro caso pericolose all'esercizio delle libertà democratiche». Le medesime misure potevano trovare applicazione anche nei confronti di coloro i quali avessero commesso «atti diretti a favorire il risorgere, sotto qualsiasi forma e denominazione, del disciolto partito fascista od esaltarne pubblicamente con qualsiasi manifestazione scritta o verbale le persone, gli istituti e le ideologie», anche al di fuori dei casi costituenti reato.

Anche dopo il fascismo, quindi, il ricorso a strumenti parapenali per scopi politici – sia pure per un limitato arco temporale [50] – non venne affatto disdegnato dai governi guidati da Badoglio, Bonomi e Parri.

Come nel passato, la formulazione delle fattispecie soggettive in termini del tutto vaghi e generici (basti pensare all'indefinito concetto di 'rettitudine e probità politica') attribuiva un'ampia discrezionalità alle commissioni chiamate ad applicare le misure preventive. Merita, tuttavia, di essere segnalato lo sforzo del legislatore di affrancarsi da modelli di pericolosità basati su voci, sospetti o notorietà: in effetti, le categorie soggettive delineate dal d.lgs.lgt. n. 149/1945 risultavano costruite intorno a fatti o comportamenti che, per un verso, offrivano una base un po' meno precaria per il giudizio prognostico di pericolosità condotto dalla commissione e, per altro verso, consentivano al proposto di predisporre una sia pur minima difesa.

---

[49] L'art. 1 co. 1 d.lgs.lgt. n. 149/1945 recitava: «Chi, per motivi fascisti o avvalendosi della situazione politica creata dal fascismo, abbia compiuto fatti di particolare gravità che, pur non integrando gli estremi di reato, siano contrari a norme di rettitudine o di probità politica, è soggetto alla sospensione dai diritti elettorali, attivi e passivi, per una durata non superiore a dieci anni, o all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, ovvero alla privazione dei diritti politici, per una durata non superiore ai dieci anni». Come specificato dall'art. 2 del medesimo decreto, tali provvedimenti erano adottati da una commissione provinciale composta da un magistrato e da due giudici popolari estratti a sorte da appositi «elenchi di cittadini di condotta morale o politica illibata» (così l'art. 4 d.lgs.lgt. n. 159/1944, richiamato dall'anzidetta norma).

[50] Va peraltro precisato che le misure contenute nel d.lgs.lgt. n. 149/1945 trovarono applicazione, in virtù di una serie di proroghe, solamente fino al 30 giugno 1948.

2.1.5. *Le "moderne" misure di prevenzione*

2.1.5.1. *Il dibattito parlamentare intorno al disegno di legge Tambroni*

Complice anche il silenzio, di difficile decifrazione, serbato dall'Assemblea costituente sul tema dell'ammissibilità, all'interno del nuovo ordine costituzionale, di misure incidenti in maniera assai significativa su alcune libertà e diritti fondamentali e applicabili a prescindere dall'accertamento della responsabilità penale [51], il diritto di polizia di matrice tardo-liberale rivisitato in chiave fascista è scivolato, quasi per inerzia, nell'ordinamento repubblicano [52]; e, in parte ri-giurisdizionalizzato per ottemperare alle (timide) indicazioni contenute nelle prime pronunce della Corte costituzionale [53], ha trovato un nuovo contenitore, la l. 27 dicembre 1956, n. 1423 (c.d.

---

[51] Per una ricostruzione del dibattito in sede costituente cfr. L. Elia, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, p. 22 ss.; G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 299 ss., nonché, volendo, più di recente E. Zuffada, *La prevenzione personale* ante delictum. *Alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in *Criminalia*, 2020, p. 253 ss.

[52] Per vero, all'indomani della promulgazione della Costituzione i commentatori si erano divisi tra chi riteneva che l'art. 13 della Carta costituzionale contenesse norme immediatamente precettive e, dunque, idonee a provocare l'espulsione dall'ordinamento del foglio di via, dell'ammonizione e del confino, o quantomeno dei tratti più marcatamente incompatibili con il dettato costituzionale; e chi reputava, invece, che tale norma avesse un carattere meramente programmatico e, perciò, necessitasse di una disciplina di attuazione per poter esplicare i suoi effetti. Favorevoli alla natura immediatamente precettiva dell'art. 13 Cost., tra gli altri, F. Spinelli, *Ammonizione, confino e Costituzione*, in *Giust. pen.*, 1950, I, c. 65 ss.; M. Marmo, *Due aspetti di contrasto tra Costituzione e legge di P.S.*, in *Foro it.*, 1950, IV, c. 97 ss.; Id., *Ancora sulla legalità dei provvedimenti di ammonizione e confino*, in *Giust. pen.*, 1950, II, c. 1203 ss.; C. Miglioli, *Dell'ammonizione e del confino di polizia, con riferimento alla nuova Costituzione italiana*, in *Foro it.*, 1951, II, c. 65 ss.; A. Canino, *L'ammonizione e il confino sopravvivono in Costituzione?*, in *Giust. pen.*, 1952, I, c. 272 ss. Sostenevano, invece, la diversa tesi del carattere solamente programmatico dell'art. 13 Cost.: G. Sanna, *La Commissione per l'ammonizione e il confino può continuare l'esercizio delle sue funzioni*, in *Giust. pen.*, 1950, I, c. 149 ss., nonché P. Biagi, *In tema di abrogazione di alcune norme della legge di P.S. per contrasto con la Carta fondamentale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 230 ss., il quale dà conto della giurisprudenza di merito e di legittimità tra il 1948 e il 1956.

[53] Com'è noto, infatti, nelle sue primissime pronunce in materia di misure preventive, la Corte costituzionale, pur avendo ripulito il t.u. di pubblica sicurezza del 1931 dai tratti più vistosamente incostituzionali, non aveva però preso una netta posizione circa la compatibilità o meno di misure *ante* o *praeter delictum* con i principi e i valori propugnati dalla Costituzione. Anzitutto, con la sent. 14-23 giugno 1956, n. 2, la Corte costituzionale si era limitata a dichiarare incostituzionale il foglio di via obbligatorio per violazione dell'art. 13 Cost. nella parte in cui l'art. 157 t.u.l.p.s. consentiva il rimpatrio per traduzione ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza, nonché nella parte in cui ammetteva l'applicazione dell'istituto nel suo complesso nei confronti delle "persone sospette". Per un commento alla sentenza v. P. Nuvolone, *Appunti e spunti tra precetti e sanzioni*,

legge Tambroni), e un nuovo nome, finendo ora sotto l'appellativo di 'misure di prevenzione'.

Bisogna subito riconoscere, tuttavia, che gli elementi di modernità della legge Tambroni rispetto alla legislazione previgente finiscono proprio qui, nella nuova *sedes materiae* e nel nuovo *nomen iuris*. A parte, infatti, una "spolverata" di giurisdizionalità (resasi necessaria a seguito delle prime declaratorie di incostituzionalità di cui si è appena fatto cenno) e un parziale rinnovamento nominalistico, il piatto preparato dal legislatore repubblicano è stato sostanzialmente il medesimo di quello già servito dai suoi predecessori dell'Ottocento e del periodo fascista. Ben lungi, quindi, dall'approdare a una vera e propria riforma o, ancor più auspicabilmente, a un ripensamento critico dell'impianto complessivo del sistema *ante delictum*, il legislatore del 1956 si è limitato a una mera «ripulitura»[54] del vecchio e già ben rodato diritto di polizia.

A onor del vero, in sede parlamentare il dibattito preparatorio alla legge Tambroni diede luogo a un aspro confronto tra maggioranza (democristiana) e minoranza (comunista e socialista) sulla sorte e sulla fisionomia delle misure di polizia/misure di prevenzione: la prima, strenua sostenitrice della necessità di mettere a disposizione dell'ordinamento repubblicano efficaci strumenti di prevenzione a tutela della sicurezza pubblica; la seconda, invece, preoccupata che la nuova legge fornisse soltanto il pretesto per dare una nuova legittimità o, per così dire, una dignità costituzionale alle misure di polizia fasciste.

E così, da un lato, il ministro dell'Interno Tambroni, nel presentare al Senato il disegno di legge recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità», aveva

---

in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1956, p. 441 ss. Qualche giorno dopo, poi, con sent. 19 giugno-3 luglio 1956, n. 11, nel riconoscere la «portata sensibilmente limitatrice della libertà personale» dell'ammonizione e l'effetto di «degradazione giuridica» che essa produceva sui suoi destinatari, dichiarava incostituzionale tutto il capo del t.u. di pubblica sicurezza del 1931 n. 773/1931 relativo all'istituto in questione, in quanto «in stridente contrasto» con la norma costituzionale che inibisce all'autorità amministrativa il potere di emanare provvedimenti restrittivi della libertà personale. Infine, va ricordata la sent. 20 giugno-3 luglio 1956, n. 10, dove la Corte costituzionale aveva dichiarato infondata la questione di legittimità relativa all'art. 163 t.u. n. 773/1931, che autorizzava la traduzione del rimpatriando a seguito di condanna per violazione delle prescrizioni inerenti all'itinerario da seguire una volta ricevuto il foglio di via. A dire il vero, la prima delle tre pronunce conteneva anche alcune importanti enunciazioni in tema di legalità che, però, non sono state adeguatamente valorizzate dal legislatore della l. n. 1423/1956, intervenuta di lì a pochi mesi. Sul punto v. meglio *infra*, 2.2.1.

[54] Utilizza questa efficace espressione F. BASILE (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, II ed., Torino, 2021, p. 15.

giustificato l'iniziativa legislativa governativa facendo leva sia sull'urgenza di impedire la creazione di «condizioni favorevoli alla esecuzione di reati da parte di persone che svolgano attività illegittime», sia sulla necessità di sopperire alla «carenza legislativa» creatasi in seguito alle già richiamate pronunce della Corte costituzionale [55]. Più in particolare, nell'ottica dei sostenitori del provvedimento i destinatari della nuova disciplina delle misure di prevenzione avrebbero dovuto essere – come, in effetti, è poi avvenuto – coloro che vivevano «ai margini della società con attività contrarie alle esigenze di sanità e di sicurezza», unitamente alle persone che operavano «al limite del reato» o che sapevano «sfuggire all'accertamento del reato compiuto»: secondo la maggioranza parlamentare, infatti, la possibilità dello Stato di «incidere in quell'ambiente» costituiva un'«inderogabile necessità» al fine di «ottemperare all'obbligo costituzionale dell'articolo 16 della Costituzione che con le parole "di sanità o sicurezza" intende, secondo la interpretazione della Corte costituzionale "ordine, sicurezza pubblica, pubblica moralità"» [56].

Dall'altro lato, invece, la minoranza aveva criticato aspramente il disegno di legge, bollandolo come l'ennesimo esempio di «legislazione "a singhiozzo"» che mirava soltanto a dare una nuova veste alle «peggiori norme fasciste della legge di pubblica sicurezza», non mancando di sottolineare icasticamente che «misure del genere sono attuate ormai da quasi un secolo e sono servite a ben poco»: per tali ragioni, la via maestra avrebbe dovuto essere quella della definitiva abrogazione degli istituti di prevenzione fascisti «perché assolutamente incompatibili con i diritti dei cittadini sanciti dalla Carta costituzionale» [57].

---

[55] Cfr. la *Relazione di maggioranza* al disegno di legge n. 2503, reperibile sul portale storico della Camera dei deputati (https://storia.camera.it), nella sezione *Atti e documenti*, *Progetti di legge*, II legislatura della Repubblica italiana.

[56] In questi termini si esprime l'on. Lombardi nella *Relazione di maggioranza* al disegno di legge n. 2503. Inoltre, con espressioni che di poco si discostavano dalla "dichiarazione di guerra" all'ozio e al vagabondaggio pronunciata dal ministro Galvagno esattamente un secolo prima, lo stesso relatore di maggioranza Lombardi definì spregiativamente tali soggetti come «una categoria di persone, che agisce e si muove con le attività più diverse, che aumenta con l'ingrossarsi degli agglomerati sociali, che vive senza poter spiegare come nell'ambiente dei ricettatori, smerciatori di stupefacenti, della prostituzione e del contrabbando e che, nello sviluppo e nella segretezza dei mezzi di comunicazione trovano mezzo per il maggiore sviluppo della loro illecita attività e sono la fonte del constatato e continuo aumento dei reati».

[57] Cfr. la *Relazione di minoranza* al disegno di legge 2503, reperibile sul portale storico della Camera dei deputati (https://storia.camera.it), nella sezione *Atti e documenti*, *Progetti di legge*, II legislatura della Repubblica italiana. I relatori di minoranza rilevarono inoltre che la «polizia ha

Le preoccupazioni della minoranza, tuttavia, non interferirono con l'iter parlamentare del disegno di legge, che fu definitivamente approvato in meno di due mesi dalla sua presentazione all'Assemblea.

2.1.5.2. *Dalla legge di pubblica sicurezza del 1931 alla legge Tambroni del 1956, nel segno della continuità*

Come anticipato, già a un primo sguardo la l. n. 1423/1956 risultava fortemente debitrice della previgente normativa del t.u. di pubblica sicurezza, per quanto riguarda sia l'impianto complessivo, i principi ispiratori e l'idea di ordine pubblico e sicurezza sociale a essa sottesi, sia alcuni rilevanti aspetti della disciplina positiva.

In effetti, il primo, palese, elemento di continuità rispetto all'antecedente legislazione di polizia si rinveniva già nella platea dei destinatari, ancora una volta individuati nei soggetti posti ai margini della società, nelle classi subalterne e in tutti coloro che, con il loro stile di vita, avrebbero potuto in qualche modo disturbare la tranquilla esistenza dei cittadini "perbene". Potevano, infatti, essere attinti dalle neo introdotte misure di prevenzione:

1. gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro;
2. gli abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti;
3. i proclivi a delinquere e coloro che, per la condotta e il tenore di vita, era da ritenersi che vivessero abitualmente, anche in parte, con il provento di delitto o con il favoreggiamento;
4. i soggetti ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, a esercitare il contrabbando, ovvero a esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolare dolosamente l'uso; e, infine,
5. coloro che svolgevano abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume[58].

più che sufficienti strumenti per tutelare la collettività e reprimere le manifestazioni di delinquenza; se i mezzi non bastano o sono antiquati, si adeguino o si modernizzino, ma le misure di prevenzione devono essere di tutt'altra natura» e, cioè, devono mirare al «progresso economico e sociale» di tutto il Paese. Per la tutela della sicurezza e della moralità pubblica, invece, «bastano le misure di sicurezza previste dal Codice penale».

[58] Per una ricostruzione delle fattispecie di pericolosità, contenute nella legge n. 1423 del 1956, v. M. Pavarini, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 293 ss.; Id., *"Il socialmente pericoloso" nell'attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 439. Molto critico rispetto ai criteri di individuazione dei soggetti destinatari delle misure di

Il catalogo dei destinatari originari della l. n. 1423/1956 appariva dunque come la combinazione di due differenti modelli: da un lato, fattispecie non riflettenti condotte criminose ed enucleanti «situazioni soggettive di pericolosità *ante delictum*» (gli oziosi, i vagabondi e i proclivi a delinquere) e, dall'altro lato, fattispecie indiziarie di sospetto, per i casi in cui «le condotte criminose di cui rappresentano indizi non sono sufficientemente provate così da poter essere represse» (tutte le altre categorie soggettive menzionate all'art. 1) [59]. Diversamente, invece, dal t.u. di pubblica sicurezza fascista e dai decreti luogotenenziali adottati dai Governi provvisori, le "nuove" misure di prevenzione non includevano, tra i loro destinatari, nessuna categoria di oppositore o disturbatore politico.

Il secondo elemento di continuità era poi rappresentato dalle misure irrogabili: insieme al "nuovo" istituto della diffida (art. 1) [60], infatti, continuavano

prevenzione G. Canepa, *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 116, il quale evidenzia, anzitutto, che le persone definite "pericolose" dalla legge costituivano in realtà «un gruppo eterogeneo di soggetti», definiti in modo vago e generico, i quali finivano per essere identificati nella più generale categoria dei "pregiudicati"; sottolinea, inoltre, come l'effetto di «etichettamento» di tali soggetti come persone "pericolose" comportava inevitabilmente degli effetti (ulteriormente) criminogeni; considera, infine, che in molti casi quelle categorie personologiche, più che caratterizzarsi per una loro presunta "pericolosità", denunciavano la necessità di «trattamenti qualificati in senso medico-psichiatrico» e che, dunque, la prevenzione individuale doveva assumere carattere di tipo medico e assistenziale. In modo non dissimile, P. Nuvolone, *Relazione introduttiva*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 22, il quale fa notare come le situazioni soggettive di pericolosità tratteggiate dalla l. n. 1423/1956 si risolvevano sempre in comportamenti che «di per se stessi costituiscono reato, ma che non si possono punire perché non possono essere accertati»: in tale prospettiva, secondo l'A. l'unica fattispecie capace di sottrarsi a questa logica era quella degli oziosi e dei vagabondi. Respinge, invece, ogni dubbio di legittimità costituzionale in relazione alla categoria degli "oziosi e vagabondi" G. Galli, *Sulla pretesa incostituzionalità dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 relativamente alla qualificazione di «oziosi e vagabondi abituali» per contrasto con l'art. 3 della Costituzione*, in *Giust. pen.*, 1964, I, c. 26-28, sulla base dell'argomento che tali situazioni soggettive, sebbene non suscettibili di una più dettagliata descrizione normativa, nondimeno consentivano un'adeguata selezione delle condotte rilevanti ai fini dell'applicazione delle misure.

[59] Così P. Nuvolone, *Legalità e prevenzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 198.

[60] In verità, la diffida non rappresentò una novità assoluta per l'ordinamento italiano, giacché già nel t.u. n. 773/1931 il questore aveva la facoltà di rivolgere un solenne monito al soggetto pericoloso prima di denunciarlo per l'ammonizione. La novità sta, piuttosto, nel fatto che per la prima volta tale istituto assunse una sua autonoma fisionomia. Per un approfondimento dell'istituto, con particolare riguardo ai presupposti applicativi, alla forma del provvedimento questorile e ai rapporti con la previgente disciplina contenuta nel t.u. n. 773/1931, cfr. E. Leonelli, *La diffida e il rimpatrio obbligatorio nella nuova legge di prevenzione nei confronti delle persone pericolose*, in *Giust. pen.*, 1958, I, c. 46 ss.; M. D'Aniello, *Brevi note sulla diffida delle persone*

a trovare applicazione nel nostro ordinamento il foglio di via obbligatorio (art. 2) [61], nonché l'ammonizione e il confino di stampo fascista che, nella nuova legge, erano affidati alla competenza del presidente del tribunale e prendevano il nome di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, rispettivamente, semplice e con obbligo di soggiorno (art. 3) [62].

Il terzo elemento di continuità con il passato era rappresentato dalle numerose prescrizioni (art. 5) – definite in dottrina come «pura e semplice, ma non inconsueta, vessazione poliziesca» [63] – abbinate all'applicazione della

pericolose, in *Riv. poliz.*, 1963, p. 406 ss.; A. Antonucci, *Alcune considerazioni sulla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in *Riv. pen.*, 1964, II, p. 979 ss.; Id., *Ancora sulla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in *Riv. pen.*, 1967, II, p. 564 ss.; E. Sandrelli, *Brevi note sulle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in *Rass. studi penit.*, 1965, p. 25 ss.; E. Ciaccio, voce *Diffida*, in *Enc. dir.*, XII, 1966, p. 508 ss.; A. Dell'Orco, *Presupposti, struttura e funzione del provvedimento di diffida*, in *Riv. pol.*, 1968, p. 3 ss.; L. Di Noto, *Le misure di polizia nei confronti delle persone socialmente pericolose per la sicurezza pubblica e la pubblica moralità: diffida, rimpatrio con f.v.o., espulsione ed allontanamento dello straniero*, in *Riv. poliz.*, 1974, p. 716 ss.

[61] Nella dottrina coeva alla l. n. 1423/1956, con riferimento al foglio di via e, più nello specifico, al concetto di "luogo di residenza": L. Galli, *Il concetto di «luogo di residenza» in relazione al provvedimento di rimpatrio*, in *Giust. pen.*, 1963, II, c. 613 ss.; M. Codagnone, *Il concetto di dimora nelle misure di prevenzione*, in *Giust. pen.*, 1966, II, c. 809 ss. Si sofferma sull'ipotesi contravvenzionale prevista all'art. 2 co. 2 l. n. 1423/1956 M. Adamo, *In tema di foglio obbligatorio*, in *Foro it.*, 1974, II, c. 406. Per alcune riflessioni in merito alla perdurante vigenza degli artt. 163 e 220 t.u. 773/1931 e, più in generale, alla forza cogente della misura *de qua*, v. G. Conso, *Il nuovo foglio di via obbligatorio*, in *Giur. it.*, 1957, II, c. 257 ss.; M. D'Aniello, *Brevi note sulla disciplina del rimpatrio obbligatorio*, in *Riv. poliz.*, 1962, p. 60 ss.; E. Sandrelli, *La disciplina del rimpatrio obbligatorio*, in *Crit. pen.*, 1963, p. 24 ss.; Id., *Brevi note sulle misure di prevenzione*, cit., p. 25 ss.; G. D'Agostino, *Appunti in tema di rinvio alla residenza con foglio di via obbligatorio*, in *Riv. poliz.*, 1968, p. 138 ss.; G.M. Sandulli, *Legittimità dell'arresto in flagranza nel caso di contravvenzione al foglio di via obbligatorio e per inosservanza del provvedimento di rimpatrio*, in *Riv. pol.*, 1971, p. 627 ss.; L. Di Noto, *Le misure di polizia nei confronti delle persone socialmente pericolose per la sicurezza pubblica e la pubblica moralità*, cit., p. 716 ss. Circa il massiccio impiego del foglio di via nei confronti delle persone dedite al meretricio, cfr. S. Bucolo, *Il meretricio clandestino di fronte alla legge Merlin e a quella sulle misure di prevenzione*, in *Nuovo dir.*, 1959, p. 22 ss.; Id., *Misure di prevenzione e prostituzione*, in *Nuovo dir.*, 1959, p. 498 ss.; G. Santucci, *Prostituzione libera e misure prevenzionali*, in *Foro it.*, 1959, II, c. 110 ss.; L. Galli, *Prostituzione e pericolosità per la sicurezza o la moralità pubblica, in relazione al provvedimento di rimpatrio*, in *Giust. pen.*, 1963, II, c. 437 ss.; R. Juso, *Appunti sulle misure di prevenzione nei confronti della prostituzione*, in *Riv. poliz.*, 1969, p. 65 ss.

[62] Evidenziano i profili di continuità tra l'ammonizione fascista e il neo introdotto istituto della sorveglianza speciale, tra gli altri, A. Marucci, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in *Rass. studi penit.*, 1957, p. 578; G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 318. Il legame con il confino di polizia viene invece sottolineato, oltre che dallo stesso Marucci, anche da G. Ferrari, voce *Confino di polizia*, cit., p. 971, il quale argomenta che «come al "domicilio coatto" seguì il confino di polizia, così a questo è succeduto l'"obbligo del soggiorno in un determinato comune"».

[63] Cfr. G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 320. L'A. peraltro lamentava la «estrema genericità»

sorveglianza speciale, le quali ricalcavano – e ricalcano tutt'ora, posto che, come si vedrà, il catalogo di obblighi e divieti è stato solo minimamente integrato in anni recenti – quasi alla perfezione quelle conseguenti all'applicazione dell'ammonizione nei t.u. del 1889, del 1926 e del 1931 (*supra*, 2.1.2, 2.1.3).

Il quarto elemento di continuità era dato dall'apparato sanzionatorio posto a presidio dell'osservanza delle misure di prevenzione. Oltre all'art. 2 co. 2, che sanzionava con l'arresto il contravventore del foglio di via, gli artt. 9 e 12 prevedevano una sanzione per la violazione delle prescrizioni appena sopra richiamate, in tal modo riproducendo quella "spirale sanzionatoria" che – come si è visto (*supra*, 2.1.2, 2.1.3) – aveva già contraddistinto i precedenti t.u. di pubblica sicurezza.

Completavano la disciplina delle misure di prevenzione la previsione della possibilità di disporre, in casi di particolare gravità, la custodia preventiva in carcere del proposto per la sorveglianza speciale (art. 6) – in questo modo la misura cautelare finiva per essere addirittura più afflittiva della misura definitiva che anticipava! –, nonché alcune norme di coordinamento rispetto alla (eventuale) applicazione di misure di sicurezza [64] (*infra*, 4.5).

Alla luce di quanto appena detto, non v'è dubbio che la nuova legge in materia di misure di prevenzione si ponesse in linea di assoluta continuità con la previgente disciplina ottocentesca e con quella di epoca fascista. Attribuendo al giudice il potere di applicare la più grave misura della sorveglianza speciale, il legislatore repubblicano aveva creduto – o aveva finto di credere – di aver fatto adeguatamente i conti con il passato, e di aver pienamente risposto alle prime censure della Corte costituzionale. In realtà, l'impostazione autoritaria che trasudava dai vecchi t.u. di pubblica sicurezza era rimasta inalterata nel nuovo testo: medesimi i destinatari; medesima la logica del sospetto; medesimo l'utilizzo delle misure prevalentemente *post delictum*, posto che, in molti casi, l'assenza di condanne era dovuta alla mancanza di prove; medesima, infine, la finalità di controllo e di incapacitazione di soggetti che continuano a essere considerati elementi di disturbo e che, dunque, devono essere ancor più isolati ed emarginati dal consorzio sociale.

---

di buona parte degli obblighi imposti al sorvegliato. Critico rispetto alla formulazione delle prescrizioni è anche A. Marucci, *Il processo di prevenzione*, in *Rass. studi penit.*, 1958, pp. 548-549.

[64] In particolare, ai sensi dell'art. 10, l'inflizione di una misura di sicurezza detentiva o della libertà vigilata impediva di disporre la sorveglianza speciale e faceva cessare gli effetti dei decreti già eseguiti. A norma dell'art. 12, inoltre, in caso di sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva faceva cessare la misura preventiva, mentre l'applicazione della libertà vigilata veniva posposta alla fine dell'esecuzione dell'obbligo di soggiorno. Tale disciplina è oggi confluita, immodificata, negli artt. 13 e 15 co. 2 cod. antimafia (*infra*, 4.5).

2.1.5.3. *Linee evolutive delle misure di prevenzione personali*

Da questo momento in avanti, fino ad arrivare al codice antimafia nella sua attuale configurazione, si può ben dire che, in materia di misure di prevenzione personali, sia accaduto tutto e non sia accaduto nulla al medesimo tempo.

Da una parte, infatti, come si darà sinteticamente conto subito *infra*, dal 1956 a oggi si sono succeduti numerosi interventi legislativi di modifica complessivamente volti a un ampliamento del raggio d'applicazione della prevenzione personale e a un suo inasprimento sul piano dei contenuti, interventi che hanno appunto provocato un'espansione del diritto preventivo all'interno dell'ordinamento come una «grande macchia d'olio»[65].

Dall'altra parte, tali ripetuti ritocchi hanno tuttavia lasciato immutata l'impostazione di fondo della legge Tambroni e dei suoi progenitori; un'impostazione di fondo tutt'ora intrisa di una logica poliziesca e larvatamente persecutoria che il sistema *ante delictum* non è ancora riuscito a scrollarsi di dosso, facendo quasi sorgere il sospetto che tale logica sia in qualche modo consustanziale alle misure di prevenzione personali e che, di conseguenza, se l'ordinamento se ne volesse finalmente emancipare, dovrebbe rinunciare del tutto a siffatti strumenti parasanzionatori[66].

Venendo, dunque, alle linee evolutive delle misure di prevenzione personali negli ultimi decenni, è possibile isolare tre fondamentali direttrici:

1. un progressivo allargamento, accompagnato da una parziale rivisitazione, dell'ambito soggettivo di applicazione;

---

[65] In questi termini T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014, p. 229, il quale osserva che «le misure di prevenzione si sono rivelate uno degli istituti più mobili del nostro ordinamento giuridico e anche tra i più fantasmagorici». Se, infatti, nel 1956 le misure *ante delictum* «potevano addirittura sembrare un istituto giuridico in fase recessiva, che occorreva mantenere per la presenza di soggetti pericolosi da sottomettere a un qualche controllo di polizia, in quanto non suscettibili di intervento punitivo penale in senso proprio», negli anni successivi «il cammino delle misure di prevenzione si svolse in direzione del tutto opposta, non attraverso una recessione, ma piuttosto uno sviluppo impetuoso, fino a giungere alla vera e propria giungla normativa» che renderà necessario il riordino della materia all'interno dell'attuale codice antimafia.

[66] In questo senso già F. Bricola, *Forme di tutela «*ante delictum*» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 74 ss., il quale sosteneva la necessità di affrancarsi da un sistema di prevenzione di stampo poliziesco, per virare verso un modello preventivo maggiormente orientato al recupero e al sostegno dei suoi destinatari. Di recente, propongono un profondo ripensamento del sistema *ante delictum*, ad es., M. Pelissero, *La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale. Misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2020, n. 3, p. 383 ss.; E. Squillaci, *La prevenzione illusoria. Uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale 'reale'*, Napoli, 2020, p. 471 ss.

2. una (per vero poco significativa) rimodulazione delle tipologie di misure applicabili;
3. un vistoso aggravamento dei contenuti prescrittivi e degli effetti derivanti dall'applicazione delle misure.

Alla prima delle tre direttrici [67] deve anzitutto essere ricondotta la riscrittura delle fattispecie di pericolosità c.d. generica di cui all'art. 1 l. n. 1423/1956 ad opera della l. 3 agosto 1988, n. 327. In particolare, l'art. 2 l. n. 327/1988 ha sostituito alle cinque fattispecie di pericolosità elencate nella versione originaria dell'art. 1 l. n. 1423/1956 le tre nuove categorie soggettive di:

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 o la tranquillità pubblica» [68].

Tali fattispecie sono poi transitate, sostanzialmente inalterate, nel vigente art. 1 cod. antimafia [69].

---

[67] Lumeggia tale linea di sviluppo del sistema di prevenzione, ad es., M. Pelissero, *I destinatari della prevenzione* praeter delictum*: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 442 ss.

[68] Come correttamente notato da G. Fiandaca, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, 1994, p. 115, con la riformulazione delle fattispecie di pericolosità c.d. generica il legislatore ha definitivamente rinunciato a intervenire su comportamenti biasimevoli – poiché «contrastanti col sistema dei valori socialmente dominanti» – ma non integranti figure di reato, destinando le misure di prevenzione al controllo delle sole attività che costituiscono illecito penale. Similmente R. Guerrini, L. Mazza, S. Riondato, *Le misure di prevenzione*, II ed., Padova, 2004, p. 64. Del resto, era stata proprio la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 177/1980, a chiarire una volta per tutte che le misure di prevenzione rispondono all'esigenza di prevenire la commissione di reati. Nella pronuncia si legge infatti che «le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti». Per un commento alla l. n. 327/1988 nel suo complesso, v. G. Fiandaca, *Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Leg. pen.*, 1989, p. 19 ss.

[69] L'unica modifica legislativa, per vero marginale, alle fattispecie di pericolosità generica dal 1988 a oggi è avvenuta ad opera del d.lgs. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modif. dalla l. 18 aprile 2017,

Alla medesima direttrice deve ascriversi, poi, il progressivo ampliamento, che ultimamente sembra avvenire sempre più a mo' di convalida di innovative interpretazioni giurisprudenziali che hanno esteso l'applicazione delle misure personali a categorie di soggetti tradizionalmente non attinti dalla prevenzione *ante delictum* [70], del catalogo di fattispecie di pericolosità c.d. qualificata; ampliamento che, com'è noto, ha preso il via con l'introduzione della fattispecie di pericolosità mafiosa introdotta dalla l. 31 maggio 1965, n. 575 (c.d. prima legge antimafia) [71], seguita da quella eversiva [72], da quella

n. 48, che ha inserito nella categoria soggettiva di cui all'art. 1 lett. c) cod. antimafia (prima art. 1 n. 3 l. n. 1423/1956) una precisazione rispetto agli elementi di fatto oggetto di valutazione da parte dell'autorità competente all'applicazione della misura di prevenzione (questorile o giurisdizionale), che possono riguardare ora anche «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».

[70] È quanto è avvenuto, ad es., rispetto al progressivo allargamento delle misure di prevenzione alla criminalità economica, da un lato, e al fenomeno della violenza di genere e domestica, dall'altro lato. In entrambi i casi, la via prescelta dalla giurisprudenza per pervenire a un'estensione applicativa del sistema *ante delictum* è stata quella di un'interpretazione estensiva delle fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1 cod. antimafia. Per quanto riguarda la progressiva estensione delle misure di prevenzione alla criminalità economica e, più in generale, da profitto, sia consentito il rinvio a E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 14 ss. Per le prime applicazioni, invece, agli stalkers e ai maltrattanti v., per tutti, i decreti del tribunale di Roma e del tribunale di Palermo, entrambi antecedenti alla riforma Orlando del 2017, commentati da 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 *Dir. pen. cont.*, 16 ottobre 2017.

[71] Preceduta e in un certo senso preparata dalla l. 20 dicembre 1962, n. 1720, istitutiva della prima commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso, la l. n. 575/1965 ha esteso l'applicazione della sorveglianza speciale agli "indiziati di mafia", escludendo al contempo la necessità della previa diffida del soggetto proposto per l'applicazione della misura. Si tratta di un passaggio importante nella storia recente delle misure di prevenzione, dal momento che, proprio a partire dalla prima legge antimafia ha inizio il processo espansivo delle misure di prevenzione sul piano soggettivo, che saranno progressivamente impiegate per sempre più numerosi fenomeni criminali, non riconducibili, peraltro, a un quadro unitario e coerente. Per una ricostruzione dell'iter parlamentare della l. n. 575/1965 e per un commento a tale provvedimento legislativo, cfr. G. D'Agostino, *Le misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose nei lavori parlamentari*, in *Riv. poliz.*, 1967, p. 301 ss.; N. De Rubertis, *Le misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose e delle associazioni mafiose*, Firenze, 1972, p. 85 ss.; B. Siclari, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 291 ss.; F. Tagliarini, *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in *Ind. pen.*, 1974, p. 369 ss.

[72] Il riferimento è alla l. 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. legge Reale), con la quale sono state inserite quattro fattispecie di pericolosità, oggi confluite nell'art. 4 lett. d), e), f) e g) cod. antimafia, tratteggianti diverse manifestazioni del "pericoloso sovversivo": cfr., in proposito, F. Bricola, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Quest. crim.*, 1975, ora in *Scritti di diritto penale*, vol. II, I, p. 2601 ss.; U. Allegretti, *Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1976, p. 473 ss. Al

sportiva [73], da quella para-associativa [74] e, infine, da quelle relative ai reati contro la pubblica amministrazione [75] e al fenomeno della violenza

"sovversivo" il d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con modif. dalla l. 31 luglio 2005, n. 155, ha poi affiancato il pericoloso "terrorista". Infine, la l. n. 161/2017 ha inserito il riferimento agli indiziati di uno dei reati di cui all'art. 51 co. 2-*quater* c.p.p.

[73] Nel 2007 è la volta del "pericoloso sportivo", oggi inserito all'art. 4 lett. i) cod. antimafia: con il d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, conv. con modif. dalla l. 4 aprile 2007, n. 41, infatti, è stata estesa l'applicazione delle misure di prevenzione anche alle 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. n. 401/1989. Sette anni dopo, con d.l. 22 agosto 2014, n. 119, conv. con modif. dalla l. 17 ottobre 2014, n. 146, la fattispecie di pericolosità "sportiva" è stata ulteriormente ampliata mediante l'inclusione delle «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 dediti 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».

[74] Il primo nucleo dell'attuale fattispecie di pericolosità "para-associativa" di cui all'art. 4 lett. b) cod. antimafia è stato introdotto con i pacchetti sicurezza del biennio 2008-2009. In particolare, con d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modif. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125, è stato aggiunto il riferimento agli indiziati di uno dei reati di cui all'art. 51 co. 3-*bis* c.p.p., mentre con la di poco successiva l. 15 luglio 2009, n. 94, è stato inserito il riferimento agli indiziati del reato di trasferimento fraudolento di valori (art. 512-*bis* c.p.). Infine, con l. n. 161/2017, è stato incluso il riferimento agli indiziati del reato di assistenza agli associati di cui all'art. 418 c.p. Per uno sguardo complessivo in merito alle novità introdotte nel sistema di prevenzione dai due pacchetti sicurezza cfr. M.F. Cortesi, *Modifiche al sistema normativo delle misure di prevenzione*, in Aa.Vv., *Decreto sicurezza: tutte le novità: D.L. 23 maggio 2008, n. 92, conv., con modif., dalla L. 24 luglio 2008, n. 125*, Milano, 2008, p. 242 ss.; Ead., *Modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G. L. Gatta (a cura di), *Sistema penale e sicurezza pubblica: le riforme del 2009: L. 15 luglio 2009, n. 94 e d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv., con modif., dalla L. 23 aprile 2009, n. 38*, Assago, 2009, p. 321 ss.

[75] Alla l. n. 161/2017 è dovuta anche l'introduzione della lett. i-*bis*) (e i-*ter*, v. nota successiva) all'art. 4 cod. antimafia, la quale ha esteso l'applicazione delle misure di prevenzione agli indiziati del reato di associazione per delinquere, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli artt. 314, primo comma, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis* c.p. Per un commento critico rispetto all'introduzione della lett. i-*bis*) v. V. Maiello, *La corruzione nel prisma della prevenzione* ante delictum, in *DisCrimen*, 4 dicembre 2018; A.M. Maugeri, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.(web)*, 2018, suppl. al n. 1, p. 327 ss.; C. Visconti, *Codice antimafia: luci ed ombre della riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 146 ss.; C. Visconti, G. Tona, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *Leg. pen.*, 14 febbraio 2018, p. 11 ss.; M. Fineschi, *I soggetti destinatari*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 299 ss.; P. Perrone, *La legge n. 161/2017 e le sue modifiche al d.lgs. n. 159/2011 in tema di applicazione di misure di prevenzione agli indiziati di reati contro la pubblica amministrazione. Un invito alla magistratura: adelante con juicio*, in *Quest. giust.*, 11 dicembre 2017.

domestica e/o di genere[76]. Tale catalogo, che oggi trova la propria sede nell'art. 4 cod. antimafia, viene peraltro periodicamente arricchito con l'inclusione dei nuovi reati che rappresentano l'"emergenza", vera o presunta, del momento[77].

Sempre dall'angolatura prospettica dei destinatari delle misure di prevenzione, non deve poi essere sottaciuto il (preoccupante) salto di qualità recentemente compiuto dal sistema *ante delictum*: se, infatti, pur nel silenzio della legge era tradizionalmente esclusa la sua applicabilità ai minori[78], con il d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 159, è stata attribuita al questore la possibilità di disporre l'avviso orale e l'ammonimento di cui all'art. 8 d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv. con modif. dalla l. 23 aprile 2009, n. 38, anche ai minori degli anni diciotto[79].

Alla seconda direttrice – la rimodulazione delle tipologie di misure applicabili – può essere invece ascritto un solo intervento, vale a dire la sostituzione, sempre per effetto della l. n. 327/1988, della vecchia diffida con la nuova misura questorile dell'avviso orale, che oggi trova la sua *sedes materiae* nell'art. 3 cod. antimafia e che, proprio con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011, è assurta al rango di autonoma misura di prevenzione[80].

---

[76] Come già anticipato alla nota precedente, la legge Orlando del 2017 ha inserito all'art. 4 cod. antimafia anche la lett. i-*ter*), la quale, nella sua formulazione originaria, estendeva le misure di prevenzione ai soli indiziati del reato di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.) (cfr. i contributi di Visconti, Tona e Fineschi citati nella nota precedente). Con la successiva l. 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. codice rosso), è stato poi aggiunto il riferimento agli indiziati del reato di cui all'art. 572 c.p. e, infine, con l. 24 novembre 2023, n. 168, sono stati inclusi nella lett. i-*ter*) gli indiziati dei delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 577 co. 1 n. 1 e co. 2, 583-*quinquies* e 609-*bis* c.p.

[77] Si allude, oltre alle varie aggiunte alla lett. i-*ter*) di cui si è dato conto nella nota precedente, anche alla lett. i-*quater*), relativa agli indiziati del reato di invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica (art. 434-*bis* c.p.), introdotta dal d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, e poi subito espunta in sede di conversione ad opera della l. 30 dicembre 2022, n. 199. In tutti questi casi, l'azione legislativa, ben lontano dall'essere il risultato di un'oculata ponderazione, è stata innescata da fatti di cronaca che, giustamente o meno, hanno ricevuto una rilevante enfasi mediatica.

[78] F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 34.

[79] Cfr. G. Martiello, *Gli interventi del c.d. «decreto-Caivano» sul diritto penale minorile, tra salvaguardia della società dal minore delinquente e tutela del fanciullo dalla società indifferente*, in *Leg. pen.*, 12 febbraio 2024; G. Mastrangelo, *Il d.l. 15 settembre 2023, n. 123 e la rinnovata estensione delle misure di prevenzione, anche tipiche, ai minorenni, tra amministrazione e giurisdizione*, in *Cass. pen.*, 2024, p. 422 ss.; F. Giacchi, *Il "Decreto Caivano": le misure di prevenzione per il minorenne "pericoloso"*, in *www.federalismi.it*, 21 febbraio 2024.

[80] Per tutti, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 92 ss.

Infine, alla terza direttrice – il sensibile aggravamento dei contenuti prescrittivi e degli effetti derivanti dall'applicazione delle misure – afferiscono anzitutto le integrazioni al catalogo delle prescrizioni accessorie alla sorveglianza speciale, avvenute a più riprese tra il 2012 [81], il 2018 [82] e il 2019 [83]. Devono poi essere menzionati gli effetti interdittivi conseguenti all'applicazione della sorveglianza speciale, introdotti nel loro nucleo originario dalla l. n. 575/1965 [84], poi significativamente irrobustiti dalla l. 13 settembre 1982, n. 646 (c.d. legge Rognoni-La Torre) [85], e oggi compendiati nell'art. 67 cod.

[81] In particolare, la l. 1° ottobre 2012, n. 172, ha inserito al co. 5 dell'art. 8 cod. antimafia la prescrizione del divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente da minori, limitando il suo raggio di applicazione ai soli soggetti inquadrabili nella fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1 lett. c) cod. antimafia.

[82] Il particolare, il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con modif. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132, ha inserito al co. 4 dell'art. 8 cod. antimafia la prescrizione obbligatoria del divieto di accesso agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche limitatamente a determinate fasce orarie.

[83] In particolare, la l. n. 69/2019 ha esteso il divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati da minori ai soggetti inquadrabili nella categoria soggettiva di cui all'art. 4 lett. i-*ter*) cod. antimafia.

[84] Gli artt. 8 e 10 l. n. 575/1965 contenevano una prima disciplina degli effetti sul piano economico derivanti dall'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. In particolare, l'art. 8 prescriveva il divieto di concessione di licenze in materia di armi e materie esplodenti, mentre l'art. 10 stabiliva la decadenza di tutte le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti, e delle iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o forniture pubbliche.

[85] Se, in effetti, nella l. n. 575/1965 la previsione di effetti interdittivi e decadenziali era stata poco più che una felice intuizione, con la legge Rognoni-La Torre tali misure di carattere economico hanno trovato una più compiuta attuazione. Anzitutto, mentre è rimasta ferma l'elencazione dei provvedimenti autorizzativi soggetti a decadenza, il nuovo art. 10, oltre ad ammettere la possibilità di una sospensione provvisoria delle licenze nel corso del procedimento, ha esteso il suo raggio d'azione nei confronti dei famigliari del sorvegliato speciale. Inoltre, con gli artt. 10-*bis* ss., il legislatore del 1982 ha dettato una serie di disposizioni finalizzate a colpire le organizzazioni mafiose direttamente nei loro interessi economici. Ciò è avvenuto mediante a) la predisposizione di meccanismi collaborativi tra uffici giudiziari e forze di polizia, basati sull'istituzione di elenchi generali dei soggetti pubblici legittimati ad adottare i provvedimenti autorizzativi e sull'efficientamento dei flussi informativi tra organi giudiziari e plessi dell'amministrazione, e garantiti nella loro effettività da severe sanzioni penali a carico dei pubblici ufficiali inadempienti; b) un ulteriore allargamento del novero dei soggetti – persone fisiche e giuridiche – colpiti dalle decadenze, quando vi siano indizi gravi, precisi e concordanti che il sorvegliato speciale partecipi direttamente o indirettamente agli utili derivanti dall'esercizio di attività economiche connesse a provvedimenti autorizzatori di titolarità di altri individui; c) la previsione di una "valvola di sicurezza" rappresentata dalla norma incriminatrice che mira a punire il pubblico ufficiale, il quale abbia affidato appalti a soggetti decaduti, sospesi o non iscrivibili all'albo delle opere e forniture

antimafia, nonché tutti gli ulteriori effetti connessi alla medesima misura variamente previsti in altri atti normativi [86]. Da ultimo, alla medesima linea evolutiva appartengono le prescrizioni e i divieti accessori alla misura dell'avviso orale, introdotti per la prima volta con l. 26 marzo 2001, n. 128, e successivamente integrati con dalla l. 15 luglio 2009, n. 94, e con d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 159.

Insomma, se non si può certo dire che il legislatore non si sia occupato di misure di prevenzione personali, essendo tali e tante le più o meno rilevanti modifiche apportate nel corso degli ultimi decenni, è altrettanto inconfutabile che non si è mai assistito a una seppur minima rimeditazione critica del loro impianto complessivo, delle funzioni che esse sono chiamate ad assolvere e del loro concreto impiego nella prassi. Non si è mai scorto, in altri termini, nemmeno l'abbozzo di una messa in discussione di tali strumenti e di una ricerca di alternative più coerenti e armoniose con i principi costituzionali. Come il Tancredi Falconeri del celebre romanzo di Tomasi di Lampedusa, il legislatore italiano sembra dunque aver fatto proprio, in materia di misure di prevenzione personali, l'insegnamento gattopardesco secondo cui molto deve cambiare (i continui ritocchi, per così dire, "a rimorchio" delle contingenze storiche), perché nulla alfine cambi (il sistema di prevenzione personale nei suoi meccanismi fondamentali).

2.2. *I principali profili problematici della disciplina vigente*

L'*excursus* storico appena sopra svolto ha consentito di sgombrare il campo da uno dei tanti equivoci di fondo che, ancora con una certa frequenza, condizionano il dibattito penalistico intorno alle misure di prevenzione, vale a dire la loro presunta "modernità" o, più correttamente, il loro presunto percorso di "modernizzazione" attraverso applicazioni a prima vista innovative sul piano dei destinatari e dei contenuti [87].

---

pubbliche. Cfr., in proposito, G. Fiandaca, *Commento all'art. 19 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 327 ss.; E. Zappalà, *Commento all'art. 20 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 330 ss.

[86] Per tutti, di nuovo, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 123 ss. (anche *infra*, 2.2.2).

[87] Discorrono di "modernizzazione" delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla loro progressiva applicazione ai "colletti bianchi", tra gli altri, F. Menditto, *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 26 maggio 2016, p. 45; F. Rapino, *La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell'applicazione di misure personali e patrimoniali all'evasore fiscale socialmente pericoloso*, in *Dir. pen. cont.*, 26 marzo 2013, *passim*.

Benché, infatti, sia certamente vero che, per l'azione incrociata di riforme legislative e intraprendenza giudiziaria, il "bacino d'utenza" delle misure di prevenzione si è allargato in maniera assai significativa, attingendo soggetti che, soltanto cinquant'anni fa, mai e poi mai sarebbero stati coinvolti in un procedimento di prevenzione[88], è altrettanto evidente che, ripercorrendo l'evoluzione storica e volendo andare oltre facili ed enfatiche semplificazioni, il sistema di prevenzione, e in particolare il sistema delle misure di prevenzione personali, è rimasto sostanzialmente lo stesso, avendo conservato pressoché inalterati il suo impianto e i suoi meccanismi di funzionamento.

Certo, l'introduzione della confisca di prevenzione e delle misure di tutoraggio e bonifica dell'ente ha senz'altro contribuito a cambiare almeno in parte la fisionomia del diritto preventivo e a far ridestare l'interesse, per lungo tempo sopito, degli osservatori verso la legislazione *ante delictum*. Tali novità non devono però portare fuori strada. Per un verso, infatti, la confisca di prevenzione, al netto dell'accidente storico di essere stata inizialmente introdotta "in abbinamento" alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, è uno strumento assai peculiare per presupposti, contenuti e finalità; uno strumento che, a parte l'etichetta che si porta addosso, ha davvero poco o nulla in comune con le misure di prevenzione personali e con le misure di tutoraggio e bonifica dell'ente e che, quindi, dovrebbe essere definitivamente affrancato, nella riflessione teorica e nell'applicazione pratica, dalle logiche del sistema di prevenzione (*infra*, III, 3.1). Per altro verso, invece, le misure di tutoraggio e bonifica dell'ente, solitamente accomunate alla confisca per il loro contenuto patrimoniale, hanno invece tanto in comune con le misure di prevenzione personali, condividendo con queste la logica del sospetto, i connessi alleggerimenti probatori, l'afflittività dei contenuti e il ruolo di concorrente sleale rispetto al diritto penale in senso stretto (*infra*, IV, 3 ss.).

Se, dunque, il trasformismo è, per così dire, il marchio di fabbrica della prevenzione personale, occorre ora concentrare l'attenzione su quelli che risultano essere i principali profili problematici tanto sul piano teorico quanto sul piano applicativo.

In primo luogo, si metterà in luce come la logica del sospetto, che ancora oggi anima molte delle (per vero, quasi tutte le) fattispecie di pericolosità, unitamente alla c.d. regola della valutazione autonoma (vero e proprio

[88] In questo senso devono essere intese le parole di F. Bricola, *Forme di tutela* «ante delictum» *e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 42, laddove l'A. affermava che «misure di prevenzione e criminalità dei colletti bianchi sono termini fra di loro incompatibili!».

'mantra' della giurisprudenza fino a tempi recentissimi), influiscano sul modo di operare della prevenzione personale (*infra*, 2.2.1).

In secondo luogo, si guarderanno più da vicino i contenuti delle singole misure; contenuti che, nella loro ossatura essenziale, somigliano molto, quando non si sovrappongono del tutto, a quelli di molte delle alternative alla pena detentiva analizzate nel capitolo precedente (*supra*, I, 5 ss.), ma che, complessivamente considerati, rendono inaccettabilmente afflittiva la risposta preventiva (*infra*, 2.2.2).

In terzo luogo, e infine, si darà risalto ai profili di irrazionalità della disciplina esecutiva delle misure di prevenzione personali, con particolare riferimento ai casi in cui la misura preventiva concorre con la sanzione penale e/o con la misura di sicurezza (*infra*, 2.2.3).

2.2.1. *Le fattispecie di pericolosità, tra inconsistenza probatoria e interferenza con l'area della responsabilità penale*

Come si è visto, la logica del sospetto ha sempre rappresentato una delle colonne portanti del sistema delle misure *ante delictum*, sia quando venivano inquadrate all'interno del diritto di polizia (*supra*, 2.1.2, 2.1.3), sia quando sono fuoriuscite dal t.u. di pubblica sicurezza prendendo il nome di misure di prevenzione (*supra*, 2.1.5).

In quella che, un po' provocatoriamente, si potrebbe definire l'epoca di massimo splendore del sistema *ante delictum*, per attivare il meccanismo di quelle che ancora venivano chiamate misure di polizia bastavano semplici mormorii, voci correnti nel pubblico o la 'notorietà' di certi comportamenti antisociali (tra questi, i famigerati «diffamati per delitti»). Bastava, cioè, davvero poco, anche soltanto un pretesto, o poco di più, per intrappolare taluno nelle spire del diritto preventivo ottocentesco e fascista.

Pur congedandosi dai tratti più marcatamente polizieschi e venati di autoritarismo, le "nuove" misure di prevenzione non hanno però affatto rinunciato a sostanziosi alleggerimenti probatori della parte diagnostica del giudizio di pericolosità [89]; alleggerimenti probatori che sono orientati, com'è

[89] Con riferimento allo standard probatorio richiesto dagli artt. 1 e 4 cod. antimafia, si possono individuare tre tipologie di fattispecie di pericolosità. In un primo gruppo di fattispecie – segnatamente, le tre fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1, nonché quelle di cui all'art. 4 lett. e), g) e i) II pt. – compare la locuzione «debba ritenersi»; locuzione che, in assenza di ogni altra precisazione legislativa, fissa lo standard di prova alla semplice probabilità, raggiungibile anche attraverso meri indizi (sul punto v. meglio *infra*). Il medesimo (bassissimo) standard probatorio si rinviene anche nel secondo gruppo di fattispecie – segnatamente, le fattispecie di pericolosità

ovvio, a una più maneggevole e disinvolta applicazione, anche (o, forse, sarebbe meglio dire soprattutto) nei casi in cui i più alti standard probatori del processo penale non consentono di raggiungere un'affermazione di responsabilità dell'imputato [90].

La pervicace ostinazione del legislatore repubblicano nel formulare, dalla legge del 1956 fino ai più recenti interventi correttivi del catalogo dei destinatari, fattispecie di pericolosità aventi come oggetto dell'accertamento dei comportamenti penalmente rilevanti [91], dei quali non deve essere necessariamente raggiunta una prova piena ai fini dell'applicazione delle singole misure [92], non è però mai stata oggetto di una seria e approfondita riflessione in sede dottrinale e giurisprudenziale.

Se, indubbiamente, una parziale spiegazione a tale trascuratezza può essere individuata nell'abitudine (assuefazione?), ormai più che secolare, dei commentatori e delle autorità preposte all'applicazione delle misure *ante delictum* a confrontarsi con fattispecie di pericolosità connotate da un basso, se non bassissimo, rigore probatorio e, di conseguenza, nell'affievolita percezione

---

di cui all'art. 4 lett. a), b), d) I pt., i) I pt., i-*bis*), i-*ter*) – espressamente indiziarie: anche in questi casi, la riconducibilità del proposto a una delle categorie soggettive appena menzionate può fondarsi su meri indizi. Un maggiore rigore probatorio è invece richiesto dall'ultimo gruppo di fattispecie – segnatamente, le fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. d) II pt., f) e h) – per la cui integrazione è richiesta la prova piena, anche in forma indiziaria.

[90] In questo senso, ad es., F. Basile, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1521, il quale osserva come, in un momento in cui la sanzione penale vive una crisi di certezza ed efficacia, il legislatore e il giudice, «non potendo più 'contare' sulla pena, avrebbero rivolto le loro preferenze alle misure di prevenzione, ritenute più certe, più celeri e più efficaci». Similmente F. Consulich, *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *DisCrimen*, 1° ottobre 2019, p. 1 ss., il quale, a proposito delle misure di prevenzione, parla di «sanzioni senza precetto»; nonché T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 270, il quale vede nelle misure di prevenzione «uno strumento in grado di "turare le falle" che si sono aperte nel procedimento penale».

[91] Cfr., tra gli altri, F. Fiorentin, *Le misure di prevenzione personali*, Milano, 2012, p. 32 e p. 66 ss.; Fr. Mazzacuva, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 93 ss.; A. Balsamo, V. D'Agostino, *I soggetti destinatari*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 545 ss.

[92] Cfr., in tal senso, V. Maiello, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti processuali*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1523, il quale osserva che, nella stagione repubblicana, la rimodulazione della disciplina avviene, tra l'altro, «attraverso un progressivo passaggio delle 'situazioni di pericolosità generica', "a pregnante connotazione sintomatica", verso un apparato di 'fattispecie di pericolosità' cc.dd. indiziarie, costruite sul riferimento a modelli di tipicità criminose "a base probatoria ridotta"».

delle distorsioni prodotte da siffatti modelli di categorie soggettive, non va nemmeno sottovalutata la particolare inclinazione che, già dalle primissime sentenze del Giudice delle leggi, ha assunto il dibattito teorico in materia di misure di prevenzione.

Mentre, infatti, il tema dello standard probatorio delle fattispecie di pericolosità è passato quasi subito in secondo piano [93], il centro della scena è stato preso da un altro profilo, per vero anch'esso assai delicato, relativo alla tecnica legislativa impiegata per individuare i destinatari del sistema *ante delictum*: il riferimento è, ovviamente, alle modalità di definizione dell'oggetto dell'accertamento e, dunque, al più o meno elevato coefficiente di tassatività (o, il che è lo stesso, di determinatezza) delle fattispecie di pericolosità [94]. In altri termini, con riguardo alle categorie soggettive del diritto preventivo l'attenzione dei commentatori, della Corte costituzionale e dei giudici comuni è stata principalmente rivolta alla verifica della compatibilità delle fattispecie di pericolosità con gli standard di tassatività delle misure di prevenzione, standard che sono apparsi fin da subito, e quasi scontatamente, edulcorati rispetto a quelli propri del diritto penale: quel che è stato soprattutto criticato delle fattispecie di pericolosità è, dunque, la particolare tecnica formulatoria impiegata dal legislatore, ritenuta non a torto carente sotto il profilo della puntuale ed esaustiva descrizione delle condotte sulle quali innestare il giudizio prognostico di pericolosità.

2.2.1.1. *Fattispecie di pericolosità e (deficit di) tassatività*

In effetti, nei pochi casi in cui la Corte costituzionale è giunta a dichiarare costituzionalmente illegittima questa o quella categoria soggettiva, lo ha fatto non già in ragione del troppo basso standard di prova richiesto dalla

---

[93] Ancora di recente, si veda in tal senso, ad es., F. Fiorentin, *Le misure di prevenzione personali*, cit., p. 70, laddove l'A. – in termini, a nostro avviso, non pienamente condivisibili – relega in secondo piano il problema dello standard probatorio delle fattispecie di pericolosità sostenendo che, sebbene «sia certamente esatto rilevare il diverso grado di consistenza che, sul piano probatorio, assume l'accertamento penale e quello relativo alla sussistenza delle condizioni che legittimano l'applicazione di una misura di prevenzione; il soffermarsi esclusivamente su tale profilo rischia di rendere difficilmente decifrabile l'ambito di operatività delle misure di prevenzione, diviene una "zona grigia", spazio indistinto e anodino che, in realtà, non ha concreta consistenza».

[94] Addirittura, L. Filippi, M.F. Cortesi, voce *Processo di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 2004, p. 1, affermano che «il "peccato originale" del sistema delle misure di prevenzione sta nell'estrema indeterminatezza delle fattispecie di prevenzione, che, non essendo tipizzate, si prestano ad essere dilatate dall'interprete».

fattispecie di pericolosità, quanto piuttosto per la sua non rispondenza al canone della legalità nella sua declinazione di individuazione tassativa dell'oggetto dell'accertamento.

È quanto accaduto, una prima volta, nella sentenza n. 2/1956, dove i giudici costituzionali, nel dichiarare incompatibile con la Costituzione il tipo personologico di chi «desta sospetti con la sua condotta», hanno espressamente statuito che qualsiasi misura incidente su di una delle libertà costituzionalmente garantite deve poggiare su 'fatti' e non su meri sospetti. Secondo le parole del Giudice delle leggi, quindi, l'applicazione delle singole misure di prevenzione dovrebbe fondarsi su «fatti concreti», con la conseguenza che il «sospetto, anche se fondato, non basta, perché, muovendo da elementi di giudizio vaghi e incerti, lascerebbe aperto l'adito ad arbitrii, e con ciò si trascenderebbe quella sfera di discrezionalità che pur si deve riconoscere come necessaria all'attività amministrativa, perché le leggi e, tanto meno, la Costituzione non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti» [95].

La medesima impostazione si rinviene poi, otto anni dopo, nella sentenza n. 23/1964, dove la Corte costituzionale ha ripreso e sviluppato il fumoso concetto, solo abbozzato nella pronuncia del 1956 appena sopra citata, della c.d. 'legalità preventiva', ossia del particolare modo in cui si atteggerebbe il principio di legalità nella materia delle misure di prevenzione.

Così, da un lato, i giudici costituzionali hanno messo le mani avanti, rassicurando del fatto che, dal loro punto di vista, 'legalità preventiva' non significa affatto «minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione, rispetto alla previsione dei reati e alla irrogazione delle pene» [96]: non è dato sapere, però, né i giudici si sono premurati di spiegarlo, in che cosa consista questo «diverso rigore» del principio di legalità nella materia delle misure di prevenzione [97].

---

[95] Corte cost., sent. 14-23 giugno 1956, n. 2, § 3 dei *Considerato in diritto*.

[96] Corte cost., sent. 4-23 marzo 1964, n. 23, § 3 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza, v. L. Elia, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 938 ss.; R.G. De Franco, *Foglio di via obbligatorio e "riserva di giurisdizione": garanzia amministrativa o garanzia giurisdizionale?*, in *Foro it.*, 1965, I, c. 403 ss.; P. Nuvolone, *Legalità e prevenzione*, cit., p. 197 ss.

[97] Cfr. L. Elia, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 939-940, laddove confessa «di trovare assai ardua questa distinzione tra tipi differenti di rigore». Similmente P. Nuvolone, *Legalità e prevenzione*, cit., p. 198, il quale rileva che «manca nella sentenza lo sforzo di individuare i diversi criteri per l'applicazione del principio di legalità in tema di prevenzione».

Dall'altro lato, con osservazioni che potrebbero apparire ovvie al penalista ma che, non si sa bene per quali ragioni, sono suonate per lungo tempo come un mirabile passo in avanti rispetto all'oscuro passato del diritto di polizia, la Consulta ha osservato come l'adozione delle misure di prevenzione sia di regola collegata «non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscono una "condotta", assunta dal legislatore come indice di pericolosità» [98], e come, proprio per tale ragione, debbano considerarsi pienamente conformi al canone della 'legalità preventiva' le fattispecie soggettive formulate secondo criteri diversi rispetto a quelli necessariamente richiesti per la redazione delle norme incriminatrici a patto, però, che siano corrispondenti a «comportamenti obiettivamente identificabili» [99].

Indubbiamente suggestive a una prima lettura, le prese di posizione dei giudici costituzionali tradiscono però tutta la loro debolezza. Da un lato, infatti, va sottolineato che la 'condotta', intesa come un insieme composito di comportamenti, non costituisce affatto una cifra propria dell'area della pericolosità sociale e, dunque, delle misure di prevenzione, ben potendo rintracciarsi nell'ordinamento penale diversi reati che puniscono non già singoli fatti isolatamente considerati, bensì una più o meno articolata combinazione di comportamenti che risultano offensivi di uno o più beni giuridici (basterebbe pensare, ad esempio, agli artifici e ai raggiri della truffa, che possono articolarsi in una pluralità di azioni e omissioni da parte del soggetto attivo, così come ai vari reati abituali). Dall'altro lato, v'è da osservare che un dato comportamento, se non è 'obiettivamente identificabile', si risolve in una mera congettura dell'organo procedente, congettura che, in quanto tale, è sempre opinabile e foriera di applicazioni arbitrarie, tanto nel processo penale quanto nel procedimento di prevenzione [100]. Infine, non è affatto chiaro in che cosa consistano quei «criteri diversi» in base ai quali può essere formulata una fattispecie di pericolosità: l'affermazione dei giudici costituzionali si risolve, insomma, in un postulato, in una petizione di principio.

---

[98] Corte cost., sent. 4-23 marzo 1964, n. 23, § 3 dei *Considerato in diritto.*

[99] *Ibidem.*

[100] Si allude alle considerazioni svolte dal Giudice delle leggi nella notissima sent. 9 aprile-8 giugno 1981, n. 96, che ha dichiarato l'incostituzionalità del delitto di plagio proprio in ragione del grave deficit di determinatezza della norma incriminatrice. Per un commento alla sentenza v. M. Boscarelli, *A proposito del "principio di tassatività*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, p. 1147 ss.; F. Dall'Ongaro, *L'illegittimità costituzionale del reato di plagio*, in *Dir. fam. pers.*, 1982, I, p. 311 ss.; P.G. Grasso, *Controllo sulla rispondenza alla realtà empirica delle previsioni legali di reato*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 808 ss.

Come già anticipato, anche nel secondo caso in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità di una fattispecie di pericolosità, la violazione è stata riscontrata in un deficit di tassatività. Si allude, com'è ovvio, alla nota sentenza n. 177/1980, dove la Corte costituzionale ha sancito l'incompatibilità con la Costituzione della fattispecie di pericolosità, al tempo prevista all'art. 1 n. 3 l. n. 1423/1956, di coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere», proprio in ragione della sua scarsa determinatezza. Secondo la Corte, infatti, l'applicazione delle misure di prevenzione deve trovare il suo «presupposto necessario in "fattispecie di pericolosità" previste – descritte – dalla legge», le quali vanno a costituire «il parametro dell'accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento di una prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata» [101]. Affinché, quindi, i principi di legalità e di giurisdizionalità possano dirsi effettivamente garantiti, nella prospettiva della Corte assume (di nuovo) un rilievo centrale il problema della piena valorizzazione del principio di determinatezza, da attuarsi attraverso la formulazione di fattispecie legali che permettano «di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico, per ciò stesso rivolto all'avvenire» [102]. Discorrendosi, poi, di prevenzione di reati, occorre anche che nelle fattispecie di pericolosità vi sia un «riferimento, esplicito o implicito» [103], ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta. Ancora una volta, quindi, pregevoli affermazioni di principio che, in fondo, lasciano però solo in parte soddisfatti: di nuovo, infatti, l'appello del giudice delle leggi si risolve in un generico richiamo alla necessità di configurare delle fattispecie di pericolosità il cui oggetto sia dotato di un minimo di concretezza, e null'altro.

La riflessione della Corte costituzionale in materia di legalità e misure di prevenzione ha però forse raggiunto il suo culmine nell'ultima declaratoria di illegittimità costituzionale di una fattispecie di pericolosità. Nella sentenza n. 24/2019, infatti, il Giudice delle leggi, facendo propria l'ormai collaudata distinzione tra 'legalità preventiva' e 'legalità repressiva' imperniata sul 'diverso rigore' del canone della determinatezza, ha anzitutto affermato che nel settore della prevenzione dei reati «non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può

[101] Corte cost., sent. 16-22 dicembre 1980, n. 177, § 4 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza, v. M. Branca, *In tema di fattispecie penale e riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 1537 ss.

[102] *Ivi*, § 5 dei *Considerato in diritto*.

[103] *Ibidem*.

legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione» [104].

Posta questa premessa di carattere generale, i giudici costituzionali, da un lato, hanno salvato la fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1 lett. b) cod. antimafia in ragione di una provvidenziale operazione di "tassativizzazione per via interpretativa" operata dalla Corte di cassazione [105], operazione che però, a ben vedere, si risolve in un fedele rispetto del dato letterale [106]; dall'altro lato, hanno invece espunto la fattispecie di cui all'art. 1 lett. a) cod.

---

[104] Corte cost., sent. 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24, § 12 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza si rimanda a: F. Basile, E. Mariani, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità*, in *DisCrimen*, 10 giugno 2019; S. Finocchiaro, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte edu*, in *Dir. pen. cont.*, 4 marzo 2019; Fr. Mazzacuva, *L'uno-due della Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento su binari costituzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 987 ss.; V. Maiello, *La prevenzione* ante delictum *da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 332 ss.; N. Pisani, *Misure di prevenzione e pericolosità "generica", tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 322 ss.

[105] Fornisce un quadro completo dell'operazione giurisprudenziale di "tassativizzazione" per via interpretativa delle fattispecie di pericolosità nel periodo compreso tra il 2014 e la prima metà del 2018 F. Basile, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018.

[106] A ben vedere, c'è davvero poco di tassativizzante nell'individuare l'area di operatività della fattispecie di «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» in tutti e soli i «a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano – o abbiano costituito in una determinata epoca – l'unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito» (queste le parole con le quali la Corte costituzionale nella sentenza n. 24/2019 riassume il risultato dell'operazione di tassativizzazione in via interpretativa della lett. b dell'art. 1 cod. antimafia). L'interpretazione giurisprudenziale non ha aggiunto nulla a quanto già facilmente e immediatamente evincibile dal tenore letterale della lett. b) dell'art. 1 cod. antimafia. Se, dunque, la fattispecie in questione non si pone in rotta di collisione con il principio di determinatezza non è grazie all'interpretazione giurisprudenziale, forse un po' troppo magnificata in questo caso, ma perché il dato letterale consente di individuare in maniera tutto sommato soddisfacente un preciso, seppur molto ampio, ambito di applicazione. V'è al contempo da riconoscere, però, che, se non altro, gli sforzi interpretativi della giurisprudenza di legittimità hanno posto un argine ad applicazioni molto disinvolte e al di fuori del parametro letterale delle fattispecie di pericolosità.

antimafia, posto che la laconicità del dettato normativo (i non meglio precisati «traffici delittuosi») ha rappresentato un ostacolo insormontabile anche per i più intraprendenti e volonterosi giudici di legittimità [107].

Infine, la Corte costituzionale, operando addirittura una partizione interna alla 'legalità preventiva', è giunta a sostenere che lo standard di determinatezza della fattispecie di pericolosità necessario per l'applicazione delle misure giurisdizionali deve essere più alto rispetto a quello che può bastare per l'applicazione di una misura questorile: in effetti, la lett. a) è stata dichiarata incostituzionale soltanto nella misura in cui essa fungeva da presupposto per l'applicazione di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e confisca di prevenzione, continuando a essere, dunque, un valido presupposto per l'applicazione di avviso orale e foglio di via (oltre che dell'amministrazione giudiziaria dei beni personali) [108].

Sia chiaro, i ripetuti richiami della Corte costituzionale al rispetto di un rigoroso standard di tassatività, seppure meno elevato rispetto a quello richiesto per la materia penale, non possono che essere apprezzati. Le statuizioni del Giudice delle leggi, di cui si è appena dato conto, hanno costituito infatti un argine alla configurazione di fattispecie di pericolosità totalmente inconsistenti sul piano dell'oggetto dell'accertamento (com'è accaduto, ad esempio, con la categoria delle 'persone sospette' o con quella dei 'proclivi a delinquere'), le quali spalancherebbero le porte a intollerabili arbitrii da parte dei giudici, inevitabilmente portati a riempire tali vuote locuzioni con

---

[107] Come ben evidenziato da F. Basile, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione*, cit., pp. 10-11, la giurisprudenza di legittimità coeva e immediatamente successiva alla sentenza *De Tommaso c. Italia* della Corte EDU non è mai riuscita a convergere su un significato condiviso della locuzione «traffici delittuosi». Proprio per tale ragione, nella sentenza n. 24/2019 la Corte costituzionale ha dovuto constatare il fallimento del tentativo di tassativizzazione in via interpretativa dell'art. 1 lett. a) cod. antimafia.

[108] Mostra scetticismo rispetto a tale scelta F. Basile, *Coloro che sono dediti a traffici delittuosi e coloro che vivono abitualmente di proventi di 'attivita' delittuose. Le fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1, lett. a) e b) cod. Antimafia nel diritto vivente*, in M. Catenacci, V.N. D'Ascola, R. Rampioni (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, I, Roma, 2021, pp. 917-919. In particolare, viene giustamente considerato «incoerente e privo di validità scientifica il risultato di ritenere affidabile e accurata una fattispecie di pericolosità non sulla base della sua previsione legislativa, bensì sulla base della risposta che la legge le ricollega: come se la lett. a) fosse capace di descrivere un'affidabile e accurata categoria criminologica di soggetti pericolosi solo se agli stessi si andrà ad applicare il foglio di via e l'avviso orale, mentre perderebbe tale capacità qualora il discorso riguardi la sorveglianza speciale». La scelta della Corte, peraltro, non è stata imposta dal limite di *petitum* dell'ordinanza di rimessione, ma è stata scientemente voluta: in effetti, se avessero voluto dichiarare *tout court* incostituzionale la lett. a) dell'art. 1 cod. antimafia, i giudici costituzionali avrebbero potuto benissimo servirsi dello strumento di cui all'art. 27 l. n. 87/1953.

i contenuti che più si confanno alla loro personale sensibilità e al loro modo di intendere la sicurezza e l'ordine pubblico.

Bisogna anche riconoscere, però, la fragilità dell'argine di cui si è appena detto: mentre, infatti, le fattispecie di pericolosità c.d. qualificata, riferendosi puntualmente a una o più fattispecie di reato, possono comunque reputarsi conformi al principio di determinatezza [109, 110], le fattispecie di pericolosità c.d. generica di cui all'art. 1 cod. antimafia – la lett. a) limitatamente alle misure personali questorili, le lett. b) e c) anche in relazione alla sorveglianza speciale – proprio per il loro generico riferimento a «traffici delittuosi», «attività delittuose» e «reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica» sono, a ben vedere, dei grandi contenitori in cui può essere messo di tutto, dall'evasore fiscale al pedofilo, dal commerciante di prodotti alimentari avariati al portatore abusivo d'armi [111]. Insomma, il perimetro d'azione della pericolosità c.d. generica è definito, in tutto e per tutto, dagli

[109] L'unica fattispecie che, forse, pone ancora qualche problema di determinatezza è quella di cui all'art. 4 lett. a) cod. antimafia, in ragione del disallineamento lessicale della fattispecie di pericolosità con il reato di associazione mafiosa ('appartenenza' *vs*. 'partecipazione'), disallineamento che ha contribuito a creare incertezze interpretative solo in parte risolte dalle Sezioni Unite *Gattuso* del 2018. Per una ricostruzione v., per tutti, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 60-63.

[110] Non a torto, molto critico rispetto alla composizione dell'elenco di cui all'art. 4 cod. antimafia T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., pp. 262-263, il quale osserva che, guardando alla disciplina normativa «con un minimo di sensibilità giuridica», ci si rende conto che «non c'è un punto fermo, non c'è un *ubi consistam*». Tutto, infatti, «pare essere concepito ed inquadrarsi in una logica di dissimulazione: elenchi di tal fatta, ad esempio, sembrano volti a veicolare l'idea di una tipizzazione». La loro lettura, infatti, «suggerisce un grande sforzo di precisazione, di attenzione minuziosa se non ossessiva ai riferimenti normativi citati, volto ad ottenere un risultato – per quanto possibile con riguardo a simili misure – conforme al principio di determinatezza». Epperò, secondo l'A., «ad una oculata lettura della disciplina si comprende bene come dietro a questa "fantasmagoria" non si celi altro che uno schema che si riduce a pochi elementi "brutali"»: da un lato, viene in rilievo l'accentuata disomogeneità dei comportamenti penalmente rilevanti che dovrebbero attivare la reazione preventiva e, dall'altro lato, lo schema meramente indiziario e la rilevanza attribuita agli atti preparatori.

[111] Come efficacemente evidenziato, di nuovo, da T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., pp. 233-234, il comune denominatore delle tre fattispecie di pericolosità c.d. generica è rappresentato dal fatto che, qui, a essere preso in esame è lo «stile di vita» del proposto: così, si «esamina la condotta di vita del soggetto e in funzione di questa condotta di vita lo si riporta alla tipologia soggettiva». Com'è evidente, però, si tratta di operazioni che «non consentono nessuna effettiva quantificabilità dei risultati». Basta, infatti che si raccolgano «spezzoni della vita di un soggetto» per «ricomporre un quadro che connota il soggetto in una certa maniera. L'unica ragione di questa connotazione sta però nel fatto che il soggetto non appartenga, non sia inserito in una dimensione di vita di per sé controllabile».

organi competenti ad applicare le misure di prevenzione: il che significa, in altre parole, che l'individuazione dei pericolosi-tipo è in buona parte rimessa alla sensibilità del questore e del giudice, i quali finiscono così per compiere scelte di politica criminale.

2.2.1.2. *Fattispecie di pericolosità e standard probatori attenuati*

La corretta e precisa definizione dell'oggetto del giudizio rappresenta però solo una parte dei problemi connessi alla formulazione delle fattispecie di pericolosità. A ben vedere, infatti, anche l'individuazione di un oggetto del giudizio estremamente particolareggiato e, dunque, in linea con i più alti coefficienti di legalità possibili rischia di risolversi in un esercizio di stile fine a se stesso se, poi, ci si accontenta di uno standard probatorio basso o, come nel caso delle vigenti fattispecie di pericolosità contemplate dagli artt. 1 e 4 cod. antimafia, molto basso.

Si pensi, per fare un esempio che consenta di chiarire l'anzidetta considerazione, all'ipotesi in cui il legislatore decida di sottoporre a misura di prevenzione l'utente della strada spericolato. Volendo individuare in maniera precisa e determinata i destinatari della misura, si potrebbe identificare il 'guidatore pericoloso' in chi, cumulativamente, e in un periodo non superiore a centottanta giorni, sorpassa a destra, non rispetta il segnale di precedenza, prosegue la marcia nonostante l'indicazione di arresto del semaforo o dell'agente del traffico, parcheggia in doppia fila e supera il limite di velocità in un centro abitato. Non v'è dubbio che una tale fattispecie rispetti i più alti canoni di determinatezza: occorre, infatti, che siano integrate, in un lasso di tempo abbastanza ristretto, ben cinque diverse condotte, condotte che, peraltro, sono tutte obiettivamente verificabili.

Definito l'oggetto del giudizio, occorrerebbe decidere lo standard di prova dei comportamenti appena descritti. L'ipotetica fattispecie di pericolosità potrebbe, ad esempio, assumere il seguente tenore: "si applica la misura di prevenzione … a coloro che, cumulativamente, e in un periodo non superiore a centottanta giorni, sorpassano a destra, non rispettano il segnale di precedenza, proseguono la marcia nonostante l'indicazione di arresto del semaforo o dell'agente del traffico, parcheggiano in doppia fila e superano il limite di velocità in un centro abitato". Com'è evidente, con una tale formulazione il legislatore esigerebbe una prova piena delle cinque infrazioni stradali, dovendosi, di conseguenza, dimostrare che il proposto ha effettivamente tenuto, nell'arco di sei mesi, quelle cinque condotte. Non dovrebbero, insomma, sussistere dubbi circa l'effettiva realizzazione di tutti quei comportamenti che sono sicuramente sintomatici di una spiccata pericolosità per la circolazione stradale.

Se, invece, esattamente come avviene oggi agli artt. 1 e 4 cod. antimafia, l'ipotetica misura di prevenzione fosse applicata a "coloro che, sulla base di elementi di fatto, debba ritenersi che, cumulativamente, e in un periodo non superiore a centottanta giorni, sorpassino a destra, non rispettino il segnale di precedenza, prosegua la marcia nonostante l'indicazione di arresto del semaforo o dell'agente del traffico, parcheggino in doppia fila e superino il limite di velocità in un centro abitato" o, il che è più o meno lo stesso, agli "indiziati" di tali comportamenti, lo standard di prova richiesto si abbasserebbe in maniera assai significativa. Con queste diverse formulazioni, infatti, il legislatore riterrebbe sufficiente, ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione, la semplice probabilità, se non addirittura la mera possibilità, che le descritte condotte siano state effettivamente tenute dal proposto: potrebbe bastare, quindi, anche un materiale probatorio non univoco o parzialmente contraddittorio, posto che né la locuzione "debba ritenersi" né quella di "indiziato" postulano i caratteri di gravità, precisione e concordanza di cui all'art. 192 c.p.p. [112].

Bisogna evitare, insomma, di rimanere ostaggi di quel fuorviante adagio, che purtroppo accompagna il dibattito sulle misure di prevenzione da ormai diversi decenni, secondo cui le odierne misure di prevenzione si distinguerebbero dal vecchio diritto di polizia in quanto contrapporrebbero alla vetusta logica del sospetto una valutazione della pericolosità del proposto basata su indizi che, a loro volta, si nutrono di elementi concreti [113].

Da un lato, infatti, già sul piano semantico è assai arduo individuare una netta linea di demarcazione tra l'indizio e il sospetto [114], trattandosi piuttosto

---

[112] Si rimanda alle osservazioni già fatte in E. Zuffada, *La prevenzione personale* ante delictum, cit., pp. 266-269.

[113] Tale contrapposizione si trova ancora di frequente nella giurisprudenza, soprattutto nella sua particolare declinazione di «elementi di fatto» *vs*. 'logica del sospetto': in tal senso, ad es., Cass., sez. II, 7 febbraio (dep. 2 marzo) 2018, n. 9517, Baricevic; Cass., sez. VI, 11 ottobre 2017 (dep. 19 gennaio 2018), n. 2385, Pomilio; Cass., sez. I, 15 giugno 2017 (dep. 9 gennaio 2018), n. 349, Bosco; Cass., sez. II, 4 giugno (dep. 22 giugno) 2015, n. 26235, Friolo.

[114] In effetti, nemmeno i dizionari della lingua italiana aiutano a trovare una chiara linea di demarcazione, ma anzi dimostrano come il sospetto si fondi su indizi. Secondo il Vocabolario Treccani, ad es., sospetto significa «dubbio, più o meno fondato, nei riguardi di persone e del loro comportamento, in merito a cose, fatti e circostanze» ovvero «dubbio, presunzione che una persona sia responsabile di un delitto o di una grave colpa, o che un fatto, un comportamento rivesta carattere di reato o comunque di colpevolezza». L'indizio è, invece, ogni «segno, cosa astratta o concreta che con la sua presenza può indicare l'esistenza di un'altra; fatto certo che lascia prevedere o dedurre con qualche fondatezza un altro fatto non ancora avvenuto o non conosciuto direttamente». Com'è evidente, i due concetti non si escludono, ma *si integrano vicendevolmente*. Questa affermazione sarà più chiara non appena si allarghi lo sguardo al verbo "sospettare": secondo il dizionario, tale è l'azione di «ritenere una persona responsabile di un

di due aspetti complementari di un unico processo intellettivo [115].

Dall'altro lato, anche la combinazione delle due locuzioni «debba ritenersi» ed «elementi di fatto», benché abbia esercitato un grande fascino su molti commentatori all'indomani della riforma del 1988 [116], si attesta a un gradiente di prova molto basso [117].

---

reato o di altra grave mancanza, in base non a prove ma a *indizî* più o meno fondati» (corsivo aggiunto). È evidente, dunque, che sul piano linguistico i due concetti non possono considerarsi come contrapposti l'uno all'altro.

[115] Cfr., in tal senso, K.J.A. Mittermaier, *Die Lehre vom Beweise im deutschen Strafprozesse*, Darmstadt, 1834, trad. it. *Teoria della prova nel processo penale*, Milano, 1958, p. 484, il quale osserva che «i confini tra il sospetto e la certezza *prodotta da indizi* sono molto sottili e il passarli dipende in gran parte dall'arbitrio del giudice»; G.C. Angeloni, *Il sospetto*, in *Giust. pen.*, 1949, I, c. 91, il quale sostiene che l'«indizio non è, in definitiva, che una variante del 'sospetto'»; G. Ubertis, *Profili di epistemologia giudiziaria*, Milano, 2015, p. 107 ss., secondo il quale è «invero solo da una considerazione "quantitativa" che può desumersi la distinzione tra indizio e sospetto, riconoscendo che il dato di partenza del secondo costituisce, per così dire, un anello più lontano o più debole dell'elemento indiziario lungo la catena che può condurre alla verifica dell'oggetto di prova». Né, prosegue l'A., «ci si può illudere di risolvere semplicisticamente il problema con affermazioni secondo cui il sospetto sarebbe basato non su dati concreti, ma su procedimenti intuitivi dell'organo procedente. Se non si vuol sostenere che quest'ultimo possa agire in conformità a proprie fantasticherie od oniriche rivelazioni, è evidente che anche il più esile sospetto non possa che trarre spunto da elementi concreti. Non va confusa, cioè, la scarsa persuasività di questi ultimi con la loro inesistenza: è piuttosto il riconoscimento della prima a far risaltare il bisogno di un'indagine accurata per suffragare con nuove risultanze le iniziali inferenze».

[116] Tra gli altri, hanno evidenziato il valore garantistico della locuzione E. Gallo, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1996, p. 6; R. Guerrini, L. Mazza, S. Riondato, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 63. Cade nell'equivoco di confondere la base ontologica del giudizio con il livello di persuasività della stessa anche D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., p. 221, laddove afferma, in maniera forse troppo avventata, che «[d]ove ci sono misure di prevenzione personali non ci possono essere elementi di fatto, perché se si chiede al giudice di "provare un fatto" che, come nel nostro caso, costituisce reato, allora significa che vi sono gli estremi per procedere penalmente» e, ancora, che un «sistema preventivo personale che reprime il sospetto della commissione di un reato impone di accontentarsi di qualcosa di meno della prova di un fatto».

[117] Cfr. G. Fiandaca, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 116, il quale ha sottolineato il rischio che «l'esplicito richiamo normativo degli elementi fattuali possa di fatto rivelarsi inidoneo ad influenzare in senso più garantistico l'accertamento probatorio concreto: infatti, se il giudice della prevenzione facesse troppo sul serio in punto di verifica probatoria, verrebbe meno la stessa esigenza pratica di attivare il procedimento preventivo, sussistendo gli elementi indiziari sufficienti per promuovere il normale processo penale». Parla invece apertamente di fattispecie "indiziarie" anche in relazione alle categorie soggettive di cui all'art. 1 cod. antimafia F. Siracusano, *I destinatari della prevenzione personale per "fatti di mafia"*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 2, p. 7. Addirittura, P. Pittaro, *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 151, afferma in maniera tranciante che «il "debba ritenersi" (…) è, alla fin fine, una fattispecie di sospetto». Decisamente poco convincente, in quanto non sorretta da alcun puntello di ordine letterale o

Insomma, anche laddove espressamente richiamati dalla legge, gli indizi «sono semplicemente elementi reali in rapporto ai quali si sollecita un sospetto qualificato», sono, cioè, «né più né meno, elementi che qualificano il sospetto» [118].

È evidente, allora, che, al di là della più o meno particolareggiata descrizione del contegno sintomatico di pericolosità sociale e, più in generale, del più o meno robusto compendio di garanzie processuali riconosciute al proposto, è il carattere «irrimediabilmente anticognitivo della fattispecie probatoria a trascinare la procedura di prevenzione al di sotto della soglia di giurisdizionalità» [119]. In effetti, posto che il «giusto processo penale è una macchina cognitiva calibrata sulla prova piena del fatto di reato» [120], le tecniche probatorie e i criteri di valutazione «non sono variabili indipendenti» [121] e, di conseguenza, «pretendere le garanzie del giusto processo penale nel procedimento di prevenzione e al contempo accontentarsi di un livello attenuato di prova finirebbe per rivelarsi un controsenso» [122]. In

sistematico, è invece quell'opinione che si è trovata talvolta in giurisprudenza, secondo la quale la locuzione «debba ritenersi» implicherebbe un rigore probatorio maggiore rispetto al modello indiziario puro. In tal senso, ad es., Cass., sez. VI, 21 settembre (dep. 21 novembre) 2017, n. 53003, D'Alessandro, dove si è escluso che, rispetto alle fattispecie di pericolosità c.d. generica, l'accertamento giudiziale «possa limitarsi alla mera constatazione della mera condizione di indiziati per uno dei vari delitti da cui i proventi possono derivare». Secondo la Corte una siffatta considerazione sarebbe giustificata, per un verso, dalla «differente struttura del sistema della pericolosità qualificata» e, per altro verso, dalla «pressante esigenza di dare un contenuto concreto alla nozione di pericolosità generica, al fine di delimitarne i confini e sottrarla ai rilievi critici di vaghezza e genericità, come tali suscettibili di attribuire margini di eccessiva discrezionalità ai giudici in violazione del principio di certezza del diritto, provenienti non solo dalla giurisprudenza sovranazionale (…) ma anche da quella interna».

[118] T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 272.

[119] F. Caprioli, *Fatto e misure di prevenzione*, in Aa.Vv., *Misure patrimoniali nel sistema penale: effettività e garanzie*, Milano, 2016, p. 61.

[120] *Ivi*, p. 60, il quale subito aggiunge che «diritto alla prova, diritto al contraddittorio nel momento di formazione della prova, diritto al confronto con l'accusatore, diritto alla conoscenza dell'accusa sono regole funzionali a un più efficace accertamento dei fatti prima ancora che irrinunciabili garanzie individuali».

[121] *Ivi*, pp. 60-61.

[122] *Ivi*, p. 61, laddove poi l'A. precisa: «Se il risultato conoscitivo che si persegue rimane qualitativamente modesto, anche la portata garantistica di quei fondamentali diritti dell'individuo si attenua fino a svanire. Se la difesa è costretta a colpire bersagli nebulosi e incorporei come il sospetto (sia pure "oggettivamente suffragato") di commissione di un reato, o come l'indizio di generica "contiguità funzionale" agli interessi dell'associazione mafiosa, non fa molta differenza disporre di un'arma ad altissima precisione come il giusto processo penale o della rudimentale clava rappresentata dall'attuale processo di prevenzione».

definitiva, se «non si scioglie il nodo di fondo – l'intollerabile evanescenza di quella fattispecie –, non c'è garanzia processuale che tenga: siamo fuori dal modello sovraordinario di giurisdizione, civile o penale che sia» [123].

2.2.1.3. *Fattispecie di pericolosità a impronta penalistica e autonomia valutativa delle autorità preposte all'applicazione delle misure personali*

Vi sono, poi, altri due aspetti che devono essere tenuti in debita considerazione.

Un primo aspetto riguarda il fatto che, diversamente dall'ipotetica fattispecie di pericolosità del 'guidatore pericoloso' poco sopra formulata, nella quale le cinque condotte assunte come indici di pericolosità sono altrettanti illeciti amministrativi, tutte le fattispecie di pericolosità attualmente previste dal codice antimafia hanno per oggetto comportamenti penalmente rilevanti: in altri termini, i medesimi comportamenti che assumono rilievo per il diritto penale possono fungere anche da presupposto per l'applicazione delle misure di prevenzione personali [124].

È di intuitiva evidenza, però, che, se a fattispecie di pericolosità aventi per oggetto dei reati (non importa se individuati puntualmente o per macrocategorie) si abbina uno standard di prova basso o molto basso, l'impiego delle misure di prevenzione ne esce irrimediabilmente e inaccettabilmente distorto: per un verso, infatti, se il presupposto applicativo è un comportamento penalmente rilevante di cui non è fornita una piena prova (ma solo indizi), è logicamente impossibile che le misure di prevenzione operino *ante delictum*, essendo per contro inevitabile che interverranno sempre *post delictum* e *praeter probationem delicti*; per altro verso, e conseguentemente a quanto appena detto, le misure di prevenzione finiscono così per atteggiarsi come delle sanzioni parapenali del sospetto [125].

Come giustamente osservato, però, non «possono dirsi pienamente

---

[123] *Ibidem*, p. 61.

[124] Rilevava questo aspetto già F. Bricola, *Forme di tutela «*ante delictum*» e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 34.

[125] In questo senso, per tutti: V.N. D'Ascola, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 51 ss.; L. Filippi, M.F. Cortesi, voce *Processo di prevenzione*, cit., p. 2; F. Giunchedi, *Le deficienze probatorie e di tutela effettiva delle posizioni soggettive*, *ivi*, p. 79 ss.; A. Manna, *Il diritto delle misure di prevenzione*, *ivi*, p. 3 ss.; P. Mazza, *La pericolosità sociale nel sistema delle misure di prevenzione*, in *Riv. pol.*, 1997, p. 501 ss.; Id, *Pericolosità sociale e misure di prevenzione: la rivincita dei positivisti*, in *Riv. pol.*, 1998, p. 503 ss.

salvaguardati i diritti dell'uomo dinanzi alla giustizia penale in un sistema nel quale, addivenuti che si sia, in un caso concreto, all'esclusione della pena attraverso un accertamento presidiato da tutte le garanzie processuali, si applichi nei confronti dello stesso soggetto per cui si è esclusa la pena, e in relazione agli stessi sospetti che dettero luogo al procedimento penale, una misura di polizia [quasi] altrettanto restrittiva quanto la pena» [126].

Un secondo aspetto, strettamente connesso al primo, riguarda poi la c.d. 'regola della valutazione autonoma' del giudice della prevenzione rispetto al giudice penale [127], una regola elaborata dalla giurisprudenza a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso sulla base proprio del differente standard di prova tra procedimento di prevenzione (mero indizio) e processo penale (prova piena) e consistente nella pretesa del giudice della prevenzione di valutare tutti gli elementi sottoposti alla sua attenzione in maniera del tutto autonoma rispetto alla valutazione che di essi sia già stata fatta dal giudice penale [128].

Com'è intuitivo, tale regola contribuisce in maniera non indifferente ad aggravare le palesi disfunzionalità delle misure di prevenzione nel loro concreto modo di operare. Se intesa nella sua forma più estrema, ossia come assoluta libertà del giudice della prevenzione di discostarsi dalle determinazioni del giudice penale, essa conduce a inaccettabili contraddizioni tra le decisioni assunte dal giudice penale e dal giudice della prevenzione, laddove quest'ultimo, discostandosi da una sentenza di assoluzione o di proscioglimento o da un'archiviazione, ritenga che, a dispetto dell'esito liberatorio

---

[126] G. Vassalli, voce *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 300, il quale aggiunge che il «non seguire nei confronti di tali misure [le misure di prevenzione, *n.d.a.*] le regole proprie del principio di legalità è prova di fariseismo, propria di tanti sistemi giuridici, nei quali la proclamazione dei diritti di libertà si associa altrettanto bene alla loro sostanziale violazione»; di conseguenza, quei principi che «tradizionalmente si affermano come garanzia dei diritti dell'uomo nel campo della giustizia penale in senso stretto debbono applicarsi anche all'accertamento dei fatti costituenti indice di antisocialità e di pericolosità del soggetto e alla applicazione delle misure conseguenti a tale accertamento».

[127] Cfr., tra gli altri, S. Furfaro, *Rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 2, p. 1 ss.; M. Cassano, *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 173 ss.; P. Pittaro, *Misure di prevenzione personali e sistema penale*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 171 ss.; F. Fiorentin, *Le misure di prevenzione personali*, cit., p. 271 ss.

[128] Per una ricostruzione del concetto di 'valutazione autonoma' si rinvia a F. Basile, E. Zuffada, *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione. Verso il superamento di una regola non "in regola" (in attesa di Corte EDU Cavallotti vs Italia)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2024, n. 3, p. 203 ss.

nell'ambito del processo penale, il proposto resti comunque indiziato di quei medesimi reati e, dunque, pericoloso. Se intesa, invece, in una forma più moderata che ammetta un almeno parziale travaso delle risultanze del processo penale all'interno del procedimento di prevenzione – e proprio verso tale modello attenuato sembra ormai essere orientata la giurisprudenza più recente [129] – la regola della valutazione autonoma condanna le misure di prevenzione a essere un intollerabile raddoppio di pena, qualora il giudicato penale sia di condanna, o un altrettanto inaccettabile sostitutivo della pena, qualora l'esito del processo penale sia liberatorio ma non assolutorio nel merito [130].

Insomma, i bassissimi standard probatori delle fattispecie di pericolosità, combinati con un oggetto di giudizio totalmente sovrapposto all'area del penalmente rilevante e con la regola della c.d. valutazione autonoma (in qualsiasi forma o intensità essa sia intesa), conferiscono alle autorità deputate all'applicazione delle misure di prevenzione un potere discrezionale enorme che influenza e, per certi versi, contribuisce a determinare gli indirizzi di politica criminale, nonché la direzione del controllo penale dell'illegalità.

2.2.2. *I contenuti e gli effetti delle misure di prevenzione personali, tra automatismi draconiani e arbitrio giudiziale*

Un secondo profilo particolarmente critico della vigente disciplina delle misure di prevenzione personali attiene ai contenuti delle singole misure e agli effetti a queste connessi, assai gravosi e connotati da un alto coefficiente di afflittività.

Più in particolare, mentre il foglio di via obbligatorio, anche nella sua nuova formulazione, si risolve nel potere del questore [131] di allontanare un

---

[129] Per una completa trattazione della giurisprudenza di legittimità sul punto, v. ancora F. Basile, E. Zuffada, *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 209 ss.

[130] *Ivi*, p. 219.

[131] Va peraltro segnalato che, di recente, la competenza questorile del foglio di via è stata messa in discussione dal Tribunale di Taranto, il quale, attraverso una rilettura complessiva della giurisprudenza costituzionale in materia di libertà personale, ha sostenuto che la misura di prevenzione in questione incide non già sulla libertà di circolazione, bensì sulla libertà di cui all'art. 13 Cost. e ha perciò chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità dell'art. 2 cod. antimafia per violazione della riserva di giurisdizione: cfr. Trib. Taranto, sez. g.i.p./g.u.p., ord. 6 giugno 2023, n. 107/2024 del registro delle ordinanze della Corte costituzionale. In dottrina, per considerazioni simili, v. F.P. Lasalvia, *Il foglio di via obbligatorio tra stigma morale e misure limitative della libertà*

soggetto reputato pericoloso da un comune (diverso da quello di residenza o di dimora abituale) e di vietargli di farvi ritorno per un periodo massimo di quattro anni, l'avviso orale e, soprattutto, la sorveglianza speciale presentano contenuti, nella forma tanto di divieti quanto di obblighi, fortemente limitativi delle libertà del destinatario.

> Il già citato d.l. n. 123/2023 (c.d. decreto Caivano) ha operato una completa riscrittura dell'art. 2 cod. antimafia, la cui formulazione previgente altro non era se non la riproduzione letterale della disciplina contenuta all'art. 2 co. 1 l. n. 1423/1956. In base all'art. 2 cod. antimafia nella sua attuale formulazione «qualora le persone indicate nell'articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino in un comune diverso dai luoghi di residenza o di dimora abituale, il questore, con provvedimento motivato, può ordinare loro di lasciare il territorio del medesimo comune entro un termine non superiore a quarantotto ore, inibendo di farvi ritorno, senza preventiva autorizzazione, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a quattro anni. Il provvedimento è efficace nella sola parte in cui dispone il divieto di ritorno nel comune, nel caso in cui, al momento della notifica, l'interessato abbia già lasciato il territorio del comune dal quale il questore ha disposto l'allontanamento».
> La prima novità rispetto al passato è la previsione di una nuova cornice temporale di efficacia del provvedimento questorile: mentre prima il divieto di ritorno nel luogo di allontanamento poteva durare al massimo tre anni, adesso il divieto può estendersi da sei mesi a quattro anni.
> L'altra novità riguarda il fatto che il foglio di via non contempla più l'ordine di rientro nel comune di residenza, il che suggerisce la possibile applicazione della misura in questione anche a coloro che sono privi di residenza e agli stranieri.

Quanto all'avviso orale, oltre al solenne richiamo al rispetto della legge, il questore può imporre al destinatario maggiorenne o minorenne una lunga serie di divieti, disciplinata all'art. 3 co. 4 e 6-*bis* cod. antimafia; divieti che, con tutta evidenza, hanno come *target* la piccola criminalità di strada e/o violenta, nonché quella vasta serie di reati (su tutti, quelli d'odio e quelli relativi alla sfera sentimentale e/o sessuale) che possono essere occasionati o comunque facilitati dal mezzo telematico o informatico [132].

---

personale. Spunti di riflessione alla luce di una recente decisione della Corte costituzionale sulla misura della quarantena obbligatoria, in *Leg. pen*., 26 ottobre 2022, p. 12 ss. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di foglio di via, si consenta di nuovo il rinvio a E. Zuffada, *La prevenzione personale* ante delictum, cit., p. 269 ss. La questione, tuttavia, è stata ritenuta infondata dalla Corte costituzionale con la sent. 29 ottobre-17 dicembre 2024, n. 203.

[132] Cfr., però, Gius. Amato, *Avviso orale: rafforzati i poteri del questore*, in *Guida dir.*, 2001, n. 16, pp. 63-64, laddove viene giudicata eccessivamente vaga la perimetrazione soggettiva

In particolare, il co. 4 dell'art. 3 cod. antimafia consente al questore di corredare l'avviso orale, qualora il destinatario sia un soggetto condannato in via definitiva per un delitto non colposo, con il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte: a) qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente; b) radar e visori notturni; c) indumenti e accessori per la protezione balistica individuale; d) mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia; e) armi a modesta capacità offensiva; f) riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi; g) altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone; h) prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme; i) programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi.
Inoltre, al co. 6-*bis* del medesimo articolo, introdotto *ex novo* dal decreto Caivano del 2023, viene prevista la possibilità per il questore di applicare all'avvisato che sia stato condannato, anche non definitivamente, per delitto non colposo contro la persona o il patrimonio ovvero per delitto inerente alle armi o alle sostanze stupefacenti, e previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, i seguenti divieti: a) divieto di utilizzare, in tutto o in parte, piattaforme o servizi informatici e telematici specificamente indicati; b) divieto di possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce o qualsiasi altro apparato di comunicazione radiotrasmittente. In entrambi i casi, il divieto deve essere strettamente legato al fatto che lo strumento in questione sia servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l'avviso orale.

Tra le diverse prescrizioni appena sopra elencate, va segnalato il divieto, previsto al nuovo co. 6-*bis*, di «possedere o di utilizzare telefoni cellulari, altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce o qualsiasi altro apparato di comunicazione radiotrasmittente», introdotto, come si è appena detto, dal legislatore del decreto Caivano del 2023 dopo che la Corte costituzionale, solo qualche mese prima, aveva dichiarato incostituzionale, per violazione

dell'applicazione dei divieti in questione ai soli soggetti che siano già stati condannati per delitto non colposo. Non a torto, l'A. evidenzia infatti che «il generico riferimento a una condanna per un (qualsivoglia) delitto non colposo, pur nei confronti di una persona che già rientra in una delle categorie indicata nell'articolo 1 della legge 1423/1956 [oggi art. 1 cod. antimafia], conferisce al questore un potere discrezionale oltremodo ampio, consentendo di applicare un'interdizione che potrebbe non trovare, in punto di pericolosità, alcun aggancio oggettivo nel passato criminale del soggetto sottopostovi. Ciò che potrebbe verificarsi nel caso di soggetto "pregiudicato" per reati non colposi, la cui possibile reiterazione non è in alcun modo ricollegabile, neppure in via latamente prognostica, alle attività che si vogliono qui interdire».

della riserva di giurisdizione di cui all'art. 15 Cost., il co. 4 del medesimo articolo nella parte in cui i telefoni cellulari venivano inclusi in via interpretativa tra gli «apparati di comunicazione radiotrasmittente» [133]: in linea con il *dictum* dei giudici costituzionali, il nuovo divieto in questione, così come tutti gli altri contemplati dal co. 6-*bis*, può essere imposto dal questore previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Quanto, invece, alla sorveglianza speciale – che, com'è noto, può essere semplice, oppure corredata dal divieto di soggiorno in una o più regioni o in uno o più comuni diversi da quelli di residenza, o dall'obbligo di soggiorno nel comune di residenza –, l'art. 8 contiene una nutrita serie di prescrizioni a carattere negativo che, solo leggermente rinfoltite negli ultimi anni (*supra*, 2.1.5.3), riproducono in maniera pedissequa, nel loro nucleo essenziale, gli obblighi e i divieti già previsti in relazione alla sottomissione, all'ammonizione e al confino di polizia del diritto di polizia ottocentesco e fascista, con l'unica eccezione della prescrizione del non dar luogo a sospetti con la propria condotta (*supra*, 2.1.2, 2.1.3).

Come si è visto, peraltro, le medesime prescrizioni a carattere incapacitante, finalizzate a un più agevole controllo del destinatario, sono state in buona parte riciclate dal legislatore, nel caso delle nuove pene sostitutive (*supra*, I, 5.3.3), e dai giudici, nel caso delle misure alternative alla detenzione e, in particolare, dell'affidamento in prova al servizio sociale (*supra*, I, 5.2.4.1).

> Come si è appena detto, il corredo di prescrizioni della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza è disciplinato dall'art. 8 cod. antimafia.
> Anzitutto, a norma del co. 4, al sorvegliato speciale sono sempre imposte le prescrizioni di: a) vivere onestamente; b) rispettare le leggi; c) non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; d) non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza; e) non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie; f) 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

[133] Il riferimento è a Corte cost., sent. 20 dicembre 2022-12 gennaio 2023, n. 2, con note di E. Iannelli, *L'illegittimità costituzionale del potere del questore di vietare l'uso del telefono al destinatario dell'avviso orale c.d. rafforzato*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 905 ss.; F. Losurdo, *Nucleo essenziale della libertà di comunicazione e riserva di giurisdizione. Esiste un "diritto al mezzo"?*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 18 ss.; I. Pellizzone, *Misure di prevenzione personali e divieto di possesso e uso del telefono cellulare: là dove c'è un limite alla libertà di comunicazione, lì ci deve essere autorizzazione del giudice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1545 ss.

all'autorità locale di pubblica sicurezza; g) non detenere e non portare armi; h) non partecipare a pubbliche riunioni.
Inoltre, se il destinatario è persona sospettata di vivere (anche) del provento di reati (co. 3), sono obbligatoriamente imposti gli obblighi di: a) darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro; b) fissare la propria dimora, farla conoscere nel termine stesso all'autorità di pubblica sicurezza e non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima.
Ancora, ai co. 5 e 6 sono poi previste alcune prescrizioni facoltative, applicabili a discrezione del giudice. In particolare, ai sensi del co. 5 II pt. può essere imposto il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, ovvero, con riferimento ai soggetti di cui agli artt. 1 lett. c) e 4 lett. i-*ter*), il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori.
Ai sensi del co. 6, invece, al sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno può essere prescritto di: a) non andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza; b) presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati e a ogni chiamata di essa.
Infine, come norma di chiusura, il co. 5 I pt. attribuisce al giudice il potere di imporre tutte le prescrizioni reputate necessarie in rapporto alle esigenze di difesa sociale [134].

Tra l'estrema genericità di alcune [135], e la particolare vessatorietà di

[134] Per un'analisi delle singole prescrizioni, anche dall'angolo prospettico della prassi giurisprudenziale, cfr. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 105 ss.

[135] Il riferimento è alle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» (e, fino all'introduzione del codice antimafia, di «non dare ragione di sospetti»), le quali, com'è risaputo, sono state censurate per eccessiva indeterminatezza dalla Grande Camera della Corte EDU nella nota sentenza *De Tommaso c. Italia* del 23 febbraio 2017: cfr., per un commento alla pronuncia, G. Biondi, *Misure di prevenzione e CEDU*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2072 ss.; M. Cerase, *De Tommaso: una clava di cartapesta*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 2670 ss.; S. Finocchiaro, *Le misure di prevenzione italiane sul banco degli imputati a Strasburgo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 881 ss.; F.P. Lasalvia, *Il sasso nello stagno: luci "europee" e ombre "nazionali" su una sentenza "storica"? Appunti di Cedu De Tommaso c. Italia*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 1, p. 1 ss.; V. Maiello, De Tommaso c. Italia *e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1039 ss.; 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 *Dir. pen. cont.*, fasc. 3/2017, p. 15 ss.; Fr. Mazzacuva, *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1017 ss.; F. Menditto, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 4/2017, p. 127 ss.; E. Rizzato, *Misure di prevenzione e Cedu*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2076 ss.; F. Viganò, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*,

altre [136], la prescrizione che desta comunque maggiori perplessità – perplessità giustamente nutrite anche dalla Corte di Strasburgo [137] – è la clausola generale di cui al co. 5, che consente al giudice di «imporre tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale». Posto, però, che le richiamate «esigenze di difesa sociale» si risolvono in un criterio di governo della discrezionalità giudiziale del tutto vago e indefinito [138], potendo qualsiasi tipologia di imposizione rispondere a generiche esigenze di difesa della collettività, il potere discrezionale del giudice della prevenzione rischia di scivolare nell'arbitrio: in effetti, nella prassi si registrano casi di prescrizioni che, in alcuni casi, stridono con la

fasc. 3/2017, p. 370 ss. Com'è altrettanto noto, le censure di Strasburgo sono state poi recepite, prima in via pretoria con la pronuncia delle Sezioni Unite *Paternò*, e poi dalla Corte costituzionale con la sentenza 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 25, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del reato di violazione delle prescrizioni accessorie alla sorveglianza speciale di cui all'art. 75 cod. antimafia, per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, nella parte in cui prevede come reato la violazione delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi".

[136] Il riferimento è, in questo diverso caso, al divieto di partecipazione a pubbliche riunioni che, per lungo tempo interpretato in modo estremamente ampio dalla giurisprudenza, fino a comprendervi «qualsiasi riunione di più persone in luogo pubblico o aperto al pubblico o in altro luogo in cui a determinate condizioni vi può accedere un numero indeterminato di persone indipendentemente dal motivo per il quale la riunione medesima ha luogo» [così, ad es., Cass., sez. I, 11 marzo (dep. 16 aprile) 2015, n. 15870, Carpano], è stato infine circoscritto a seguito del noto intervento delle Sezioni Unite *Acquaviva* del 2019, le quali hanno affermato che per «pubbliche riunioni» ai sensi dell'art. 8 co. 4 cod. antimafia devono intendersi solo quelle che si svolgono in luogo pubblico. Cfr. Cass., sez. un., 28 marzo (dep. 18 novembre) 2019, n. 46595, Acquaviva, con note di S. Finocchiaro, *Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)*, in *Sist. pen.*, 3 dicembre 2019; A. Quattrocchi, *Il divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale: le Sezioni Unite compongono il contrasto*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 491 ss.; nonché, volendo, E. Zuffada, *Per le Sezioni Unite il divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto al sorvegliato speciale è da considerarsi limitato alle sole riunioni "in luogo pubblico"*, in *Dir. pen. uomo*, 5 dicembre 2019.

[137] In particolare, nella già più volte citata sentenza *De Tommaso*, al § 121 i giudici di Strasburgo rilevano criticamente che «the interpretation by the Constitutional Court in 2010 did not solve the problem of the lack of foreseeability of the applicable preventive measures since under section 5(1) of the Act in issue [oggi art. 8 co. 5 I pt. cod. antimafia, *n.d.a.*], the district court could also impose any measures it deemed necessary – without specifying their content – in view of the requirements of protecting society».

[138] F. Bricola, *Forme di tutela* «ante delictum» *e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 50, reputa, condivisibilmente, che tale prescrizione violi il principio della riserva assoluta di legge.

presunzione di non colpevolezza [139] e, in altri casi, sembrano poco in linea con il principio di proporzionalità dell'intervento preventivo [140].

Ma, di nuovo, quel che è più grave è che, dietro il paravento della pretesa individualizzazione della misura di prevenzione, incombe il rischio di applicazioni fortemente disomogenee in base al tribunale di competenza e alla sensibilità dei singoli giudici (anche *supra*, 2.2.1.1): si oscillerà, infatti, tra il giudice che applica la sorveglianza speciale nella sua forma "base", in modo quasi "notarile", e il giudice che, al contrario, infligge misure di prevenzione fortemente arricchite di contenuti negativi e/o positivi. Il che, però, non incide soltanto sul gradiente di afflittività, per così dire, immediata della misura, ma anche sui possibili risvolti penali in fase esecutiva, posto che l'osservanza della sorveglianza speciale in tutti i suoi contenuti, non diversamente dalle altre misure di prevenzione personali [141], è presidiata da una sanzione penale, e segnatamente dall'art. 75 cod. antimafia: ciò significa che, quanto più numerose saranno le prescrizioni discrezionali imposte al sorvegliato speciale, tanto maggiori saranno le possibilità che egli incorra in una responsabilità penale per violazione delle prescrizioni e risulti, dunque, attratto in quella 'spirale sanzionatoria' tanto (giustamente) criticata nell'ambito del "vecchio" diritto di polizia (*supra*, 2.1.2, 2.1.3).

---

[139] Come dato conto da E. Mariani, *Prevenire è meglio che punire*, cit., pp. 432-433, in alcuni casi il Tribunale di Milano ha corredato la misura della sorveglianza speciale, rivolta in questi casi a contenere la pericolosità sociale di soggetti indiziati di essere dei *sex offenders*, con l'obbligo di svolgere un programma di trattamento presso i servizi pubblici preposti o con il divieto di intrattenere relazioni professionali con minorenni. Non si può far a meno di notare, tuttavia, come queste prescrizioni, se applicate prima di una condanna definitiva, si atteggiano come un'indebita presunzione di colpevolezza del proposto; se, invece, applicate dopo la condanna definitiva, non fanno altro che raddoppiare quello che dovrebbe essere il percorso rieducativo, in carcere o fuori dal carcere, del condannato.

[140] Si allude ad alcune altre prescrizioni applicate, ancora una volta, dal Tribunale di Milano, che si risolvono in un divieto totale di utilizzo del mezzo di internet per chi sia indiziato di aver commesso reati contro il patrimonio (in particolare, truffe) attraverso il web. Oltre alle considerazioni già svolte alla nota precedente, si aggiunge qui una valutazione di sproporzione del divieto, posto che il mezzo di internet può essere utilizzato in svariati modi e con diverse (positive) finalità, e non solo per realizzare compravendite truffaldine. Ne danno conto E. Mariani, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 433; nonché, volendo, E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., pp. 79-80.

[141] Com'è noto, l'osservanza del foglio di via è assicurata infatti dall'art. 76 co. 3 cod. antimafia, che, a seguito della modifica operata dal decreto Caivano del 2023, prevede ora un delitto (e non più una contravvenzione), punibile con la reclusione da sei a diciotto mesi e con la multa fino a diecimila euro, per colui che non ottempera agli ordini impartiti dal questore. Quanto, invece, all'avviso orale c.d. rinforzato, il co. 2 del medesimo art. 76 prevede un delitto punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164 per l'avvisato che viola i divieti imposti dal questore, al quale si aggiunge la confisca delle cose utilizzate in violazione dei suddetti divieti.

Oltre ai contenuti che accedono, in via immediata e diretta, alle singole misure di prevenzione, nel codice antimafia e in diverse altre leggi è disseminata una lunga serie di effetti ulteriori, molti dei quali limitati al solo sorvegliato speciale, altri, invece, esplicantisi in relazione a tutte le misure personali [142]. Si spazia dagli effetti sul piano economico [143] – comprensivi di un severo regime di decadenze e interdizioni [144], di verifiche fiscali, economiche e patrimoniali [145], di obblighi di comunicazione [146] e, infine, della cauzione

[142] Per un'analisi approfondita di tutti gli effetti accessori alla sorveglianza speciale (e alle altre misure di prevenzione personali), v. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 123 ss.

[143] Espressivi, secondo M. Catenacci, *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 533, di una «logica *ciecamente punitiva*».

[144] Ai sensi dell'art. 67 co. 1 e 2 cod. antimafia il sorvegliato speciale non può ottenere e, se già ottenuti, decadono di diritto: a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio; b) concessioni di acque pubbliche e diritti a esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali; c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici; d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso; e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici; f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati; g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati e altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici dall'UE, per lo svolgimento di attività imprenditoriali; h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti. Ai sensi del co. 4, tali divieti operano, per un periodo di cinque anni, anche nei confronti di chiunque conviva con il sorvegliato speciale nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui il prevenuto sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. Infine, a norma del co. 5, il giudice può escludere uno o più divieti o decadenze, a eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, qualora per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

[145] Ai sensi dell'art. 79 cod. antimafia, le persone sottoposte, anche non definitivamente, a misura di prevenzione, nonché i conviventi e le attività economiche riconducibili ai prevenuti, possono essere sottoposti a verifiche fiscali, economiche e patrimoniali da parte della Guardia di finanza, e ciò «ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari e comunque in materia economica e finanziaria, anche allo scopo di verificare l'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'articolo 67». Sebbene le verifiche in discorso fossero inizialmente limitate ai soli prevenuti mafiosi (v. art. 25 l. n. 646/1982 nella sua formulazione originaria, nonché nella formulazione successiva alla l. n. 55/1990), stante l'attuale tenore letterale della disposizione – si fa generico riferimento, infatti, alle «persone nei cui confronti sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione» – sembra che tali verifiche possano essere svolte nei confronti dei destinatari di una qualsiasi misura di prevenzione.

[146] Ai sensi dell'art. 80 cod. antimafia, le persone sottoposte definitivamente a misura di

di buona condotta [147] –, alle compressioni dei diritti politici [148]; dalle limitazioni all'accesso e/o al mantenimento di titoli di circolazione [149], alla definizione di un vero e proprio statuto penalistico (sostanziale e processuale) del prevenuto [150]. Va poi ricordato che l'applicazione delle misure di prevenzione rappresenta motivo di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure di appalto o di concessione (art. 94 d.lgs. n. 36/2023) e che la sussistenza dei divieti e delle decadenze di cui all'art. 67 cod. antimafia costituisce presupposto per l'emissione della comunicazione o dell'informazione interdittiva da parte del prefetto [151].

---

prevenzione – nonché le persone condannate in via definitiva per taluno dei reati previsti dall'art. 51 co. 3-*bis* c.p.p. o per il delitto di cui all'art. 512-*bis* c.p. (art. 30 l. n. 646/1982) – sono tenute a comunicare: a) per dieci anni, ed entro trenta giorni dal fatto, tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore a euro 10.329,14; b) entro il 31 gennaio di ciascun anno, tutte le variazioni intervenute nell'anno precedente, quando concernono complessivamente elementi di valore non inferiore a euro 10.329,14. Sebbene gli obblighi comunicativi in discorso fossero inizialmente limitati ai soli prevenuti mafiosi (v. art. 30 l. n. 646/1982 nella sua formulazione originaria, nonché nella formulazione successiva alla l. n. 55/1990), stante l'attuale tenore letterale della disposizione, che fa generico riferimento alle «persone già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione», sembra che, oggi, tali obblighi informativi incombano sui destinatari di una qualsiasi misura di prevenzione e indipendentemente dal tipo di pericolosità di cui siano portatori.

[147] Pur essendo la sua applicazione obbligatoria nei confronti del sorvegliato speciale, la cauzione di buona condotta di cui all'art. 31 cod. antimafia risulta però pressoché totalmente disapplicata: cfr., per tutti, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 212-214.

[148] Diverse sono le limitazioni ai diritti politici conseguenti all'applicazione della sorveglianza speciale: a) perdita dell'elettorato attivo per tutta la durata della misura (art. 2 co. 1 lett. b d.P.R. n. 223/1967); b) incandidabilità alle cariche elettive regionali e degli enti locali, se la misura si fonda sul previo inquadramento delle fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. a) e b) (artt. 7 e 11 d.lgs. n. 235/2012); c) divieto di svolgimento di propaganda elettorale (art. 67 co. 7 cod. antimafia).

[149] Rientrano in questa categoria: a) il ritiro (o il divieto di concessione) del passaporto (artt. 3 lett. 3, 12 l. n. 1185/1967); b) il ritiro (o l'impossibilità di conseguire) la patente di guida (art. 120 cod. strada); c) revoca (o divieto di concessione) della patente nautica (artt. 37 e 41 d. n. 146/2008.

[150] Sul versante processuale, si va dalle incapacità morali previste in diverse disposizioni del codice di rito (segnatamente: artt. 120 lett. b, 144 lett. c, 222 lett. c, 225 co. 3 c.p.p.), al peculiare regime in materia di fermo e di intercettazioni di cui agli artt. 77 e 78 cod. antimafia. Sul versante sostanziale, si spazia dalle circostanze aggravanti speciali di cui agli artt. 71 e 72 cod. antimafia, alla figura delittuosa di cui all'art. 73 del medesimo codice, fino all'applicabilità della misura di sicurezza della libertà vigilata al sorvegliato speciale che abbia subito una condanna non inferiore a sei mesi per un reato commesso durante l'esecuzione della misura di prevenzione (art. 75 co. 4 cod. antimafia).

[151] Per uno sguardo complessivo alla documentazione antimafia v., per tutti, G. Amarelli, S. Sticchi Damiani, *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, *passim*, nonché *infra*, IV, 4.1.

Com'è del tutto intuitivo, l'attivazione di un siffatto arsenale di effetti, se può trovare un qualche fondamento giustificativo nell'esigenza di contrastare in maniera efficace gravissime manifestazioni criminali – ragione che, peraltro, si scorge nitidamente se si riguarda il sistema di prevenzione personale in una prospettiva storica, posto che molti dei divieti appena sopra richiamati e, in particolare, quelli sul piano economico, erano stati inizialmente destinati ai soli appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso [152] –, trasfigura in pura e semplice vessazione qualora trovi applicazione, come in effetti oggi accade, in maniera indiscriminata nei confronti di tutti i destinatari delle misure di prevenzione.

Non si capisce davvero per quale ragione, ad esempio, a un indiziato del reato di atti persecutori debba essere precluso lo svolgimento di una serie di attività economiche che nulla hanno a che vedere con il bene giuridico potenzialmente offeso dalla sua condotta (preclusione che, non è da escludere, potrebbe persino pregiudicare il suo sostentamento o accentuare il suo accanimento nei confronti della presunta vittima), così come è difficilmente spiegabile la ragione per cui al medesimo soggetto – che, va ribadito, è (o, almeno, potrebbe essere) solo un indiziato! – è precluso il diritto di elettorato attivo per tutta la durata della misura di prevenzione, mentre la pena accessoria dell'interdizione legale (che comporta, tra l'altro, proprio la perdita dell'elettorato attivo) troverebbe applicazione soltanto qualora egli fosse condannato a una pena superiore a cinque anni (cioè quasi al massimo della pena edittale, dal momento che per il reato di cui all'art. 612-*bis* c.p. è comminata la pena della reclusione da un anno a sei anni e sei mesi).

Insomma, con riferimento ai loro contenuti, sia diretti che indiretti, le misure di prevenzione personali e, in modo particolare, la sorveglianza speciale sembrano invischiate tra i due poli della severità, che si disvela nell'inflizione indiscriminata di un blocco granitico di prescrizioni ed effetti indipendentemente dal tipo di pericolosità che la misura preventiva dovrebbe mirare a contenere; e dell'arbitrio giudiziale, che si manifesta nella possibilità di applicare un numero (potenzialmente illimitato) di prescrizioni a contenuto libero, prescrizioni che, non di rado e, da un certo punto di vista, inevitabilmente, vista la particolare configurazione attuale delle fattispecie di pericolosità (*supra*, 2.2.1.2), finiscono per atteggiarsi come una vera e propria sanzione fortemente connotata in chiave specialpreventiva (positiva e/o negativa) in relazione a un reato (o a più reati) di cui non è stata ancora, e

[152] In questo senso, a proposito del regime di decadenze e interdizioni sul piano economico e imprenditoriale, v. A. Gaito, *Commento all'art. 25 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 347 ss.; Id., *Commento agli artt. 30 e 31 l. 13 settembre 1982, n. 646*, *ivi*, p. 358 ss.

forse mai sarà, accertata la responsabilità nell'ambito di un processo penale.

In definitiva, sotto il profilo contenutistico le misure di prevenzione si connotano, da un lato, per un'oltremodo accentuata afflittività e, dall'altro lato, per una connaturata predisposizione ad atteggiarsi (anche) come sanzioni senza processo (penale).

2.2.3. *L'esecuzione delle misure di prevenzione, tra incoerenze sistematiche e* surplus *di afflittività*

Un terzo e ultimo problema, strettamente connesso ai due profili trattati nelle pagine precedenti, attiene al *quando* e al *quomodo* dell'applicazione e della successiva esecuzione delle misure di prevenzione personali. Posto, infatti, che, da un lato, per la loro particolare configurazione, le fattispecie di pericolosità insistono sullo stesso perimetro d'azione del diritto penale (*supra*, 2.2.1.3), e che, dall'altro lato, il binario «ad alta velocità» [153] del procedimento di prevenzione è del tutto autonomo e indipendente dall'avvio e dai ritmi del processo penale [154], può accadere, e in effetti accade quasi sistematicamente, che le misure di prevenzione personali interferiscano con le dinamiche punitive, accostandosi o surrogandosi agli strumenti cautelari e sanzionatori del processo penale.

Tale problema, peraltro, si presenta in una dimensione duplice: da una parte, infatti, esso si delinea nei suoi aspetti più teorici e, per così dire, sistematici, nella misura in cui si debba valutare la conciliabilità di valutazioni, in ipotesi anche molto divergenti, compiute, più o meno contestualmente, e sui medesimi profili, da giudici diversi; dall'altra parte, il medesimo problema presenta anche risvolti più pratici, strettamente connessi con il principio di proporzionalità [155], nella misura in cui si tratta di valutare il reale

---

[153] Così F. Basile, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1521.

[154] Cfr. la bibliografia richiamata alla nota 127.

[155] Un importante – e forse sottovalutato – richiamo alla proporzionalità dell'intervento preventivo rispetto alle esigenze di contenimento della pericolosità sociale si rinviene nella sent. 1-7 ottobre 2003, n. 309, della Corte costituzionale. In tale sentenza, infatti, i giudici costituzionali hanno offerto alcune importanti indicazioni in merito al bilanciamento che deve essere operato dal legislatore tra l'esigenza di prevenzione della criminalità e quella di tutela dei diritti costituzionalmente riconosciuti. In particolare, in quell'occasione la Consulta ha esplicitato la necessità che «il legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per 'minimizzare' i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione, ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti», posto che «l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali

impatto afflittivo di misure (su tutte, della sorveglianza speciale) che, come si è visto (*supra*, 2.2.2), si connotano per un'accentuata severità, su di un soggetto che sta scontando, o che ha appena scontato, la pena.

In altri termini, si tratta di indagare lo spinoso, e forse un po' trascurato, tema dell'applicazione delle misure di prevenzione personali nei confronti di chi:

a) sia indagato o imputato per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione;
b) abbia ottenuto un provvedimento di archiviazione o sia stato prosciolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui, in un momento successivo, viene disposta la misura di prevenzione;
c) già destinatario della misura di prevenzione, veda archiviato il procedimento penale a suo carico o venga assolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui è stata disposta la misura preventiva;
d) stia scontando o abbia scontato la pena (detentiva o non detentiva) per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione, ovvero per reati diversi da quello che ha condotto all'applicazione della misura medesima.

Si tratta, com'è ovvio, di ipotesi che scontano un certo tasso di schematizzazione, posto che, nella prassi, non di rado accade che i proposti per l'applicazione di una misura di prevenzione siano soggetti (e ciò vale soprattutto per i pericolosi c.d. generici) che presentano un quadro di vita ben più composito e variegato, costellato da una più o meno lunga, comunque spesso significativa, sequela di procedimenti penali variamente esitati in condanne, archiviazioni e proscioglimenti e di altrettanto numerose segnalazioni di polizia, alle quali si aggiungono altri procedimenti in corso di svolgimento al momento della proposta di applicazione della misura.

Nondimeno, le quattro ipotesi appena sopra enucleate, volutamente

---

essa sia legittimamente prevista e disposta». Come giustamente osservato da G.P. Dolso, *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, p. 21, la citata sentenza del 2003 assume particolare rilievo nella misura in cui suggerisce di ricorrere (anche) al canone della proporzionalità per valutare la conformità alla Costituzione delle misure di prevenzione. Di conseguenza, come evidenziato da F. Fiorentin, *Le misure di prevenzione personali*, cit., pp. 18-19, «dovrebbero ritenersi ammissibili solo quelle limitazioni dei diritti che sono strettamente richieste per rendere efficace la misura adottata», mentre, per contro, «tutte le altre che non sono strettamente funzionali rispetto al raggiungimento delle finalità insite nelle misure di prevenzione, potrebbero essere sospettate di illegittimità costituzionale». V. anche M. Di Lello Finuoli, *Confisca di prevenzione e principio di proporzione*, Torino, 2021, p. 275 ss.

semplificate e ridotte all'essenziale, consentono di rendere evidenti alcune significative disfunzioni delle misure di prevenzione in fase applicativa ed esecutiva. Le ipotesi più articolate, come solitamente si riscontrano nella prassi, potranno poi essere analizzate e interpretate attraverso la combinazione dei casi-tipo qui di seguito isolati e scandagliati.

2.2.3.1. *Il caso sub a): soggetto indagato o imputato per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione*

Quanto all'ipotesi appena sopra descritta *sub* a), c'è in realtà poco da dire. A ben vedere, infatti, con riferimento al caso dell'applicazione della misura di prevenzione nei confronti dell'indagato o dell'imputato, è più che evidente come l'intervento preventivo si atteggi, neanche troppo surrettiziamente, o come misura cautelare, aggirando però così le più rigorose regole, in tema di presupposti di applicazione (su tutti, i «gravi indizi di colpevolezza» *ex* art. 273 co. 1 c.p.p.) e di durata massima, stabilite dal codice di rito [156]; oppure come misura di sicurezza provvisoria, ancora una volta in

[156] Riconoscono i punti di contatto tra misure cautelari personali e misure di prevenzione personali, tra gli altri, L. Marafioti, *Sinergie fra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 22 aprile 2016, p. 4; R. Magi, *Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della pericolosità sociale. Le misure di prevenzione a metà del guado?*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3, p. 145; R. Orlandi, *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 966, il quale, tuttavia, tende piuttosto a evidenziare i profili differenziali tra i due istituti, con argomenti che, tuttavia, non persuadono fino in fondo: «C'è sicuramente un elemento comune ai due tipi di misura: entrambe sono disposte sulla base di un giudizio predittivo formulato sulla base di indici presuntivi di pericolosità agganciati a talune figure di reato. Siamo nel regno delle probabilità, dove le condotte e i fatti del passato valgono per quel che se ne può inferire in vista del tempo seguente. La differenza sta in questo: che le misure di prevenzione personale si basano pressoché esclusivamente su un calcolo probabilistico, mentre le misure cautelari implicano una previa verifica dei gravi indizi di colpevolezza che – se desse esito negativo – renderebbe superfluo la prognosi in ordine alla finalità preventiva. Vero che anche per le misure di prevenzione personale qui considerate, la pericolosità va accertata sulla scorta di indici (fattualmente riscontrabili) dai quali sia ragionevole inferire la possibile commissione dei reati indicati nell'art. 4 codice antimafia. È evidente che quegli indici rivelatori, pur poggiando su dati di fatto (condotte equivoche, frequentazioni sospette, etc.), valgono per il potenziale di pericolosità che rivelano. Non esiste, nel procedimento di prevenzione, quell'accertamento bipartito che constatiamo nella struttura delle misure cautelari personali, dove i gravi indizi di colpevolezza vanno verificati prima di stabilire se sussistono le finalità cautelari. In ambito preventivo, tutto si risolve sul piano di una valutazione proiettata esclusivamente nel futuro». Ciò che non convince, nell'argomentazione dell'A., è il peso (eccessivo) attribuito alla fase prognostica del giudizio di pericolosità nell'ambito del sistema delle misure di prevenzione. A ben vedere, infatti, prima di effettuare qualsiasi prognosi sui futuri comportamenti del proposto, il giudice della prevenzione deve inquadrare il

elusione dei limiti di applicazione dell'istituto così come stabiliti dall'art. 206 c.p. (anche *infra*, 4.3, 4.7).

Il codice antimafia, peraltro, contiene una scarna disciplina di raccordo tra le misure di prevenzione e le misure cautelari, limitandosi a stabilire, all'art. 14 co. 2-*bis*, che l'«esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto alla misura della custodia cautelare» e che, se permangono i sintomi di pericolosità, «il termine di durata della misura di prevenzione continua a decorrere dal giorno nel quale è cessata la misura cautelare, con redazione di verbale di sottoposizione agli obblighi». Il che significa, in buona sostanza, che, una volta esaurito il termine della custodia in carcere, la sorveglianza speciale può continuare a trovare esecuzione anche in funzione supplente rispetto alla misura cautelare.

Inoltre, dalla disposizione appena richiamata si ricava implicitamente che le misure di prevenzione, sia quelle questorili che quella giurisdizionale, possono essere eseguite contemporaneamente a tutte le altre misure cautelari diverse dalla custodia in carcere, operando dunque, come una sorta di raddoppio della misura cautelare.

2.2.3.2. *Il caso sub b): soggetto destinatario di un provvedimento di archiviazione o prosciolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui, in un momento successivo, viene disposta la misura di prevenzione*

Anche in questo caso non c'è molto da dire. Nel caso in cui, infatti, la misura di prevenzione – in ossequio alla regola della c.d. valutazione autonoma, applicata tanto nella sua forma più estrema, quanto nella sua versione più temperata (*supra*, 2.2.1.3) – attinga il soggetto che sia stato destinatario di un provvedimento di archiviazione o che sia stato prosciolto in relazione al medesimo reato che ha attivato il procedimento preventivo, è altrettanto evidente come la misura di prevenzione finisca per operare non soltanto come un surrogato di pena, punendo chi è riuscito a "sfuggire" alla sanzione penale in senso stretto [157], ma anche come un surrogato della misura di sicurezza, la quale, salvo i casi tassativamente individuati, non può trovare applicazione nei confronti di chi sia stato prosciolto (*infra*, 4.3, 4.7).

---

soggetto in una fattispecie di pericolosità, che però, non diversamente dalle misure cautelari, ha per oggetto comportamenti passati.

[157] Come giustamente osservato da V. Maiello, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, cit., p. 1524, le misure di prevenzione personali «corrono il rischio di accreditarsi quali surrogati di una giustizia penale che non riesce a condannare per mancanza delle prove di reità, così trasformandosi in espediente di aggiramento della garanzia del *nulla poena sine probatione*».

2.2.3.3. *Il caso sub c): soggetto già destinatario della misura di prevenzione, poi scagionato con provvedimento di archiviazione o assolto in relazione al medesimo reato (o ai medesimi reati) per cui è stata disposta la misura preventiva*

Quanto all'ipotesi *sub* c), in mancanza di una regola che espressamente disponga l'automatica decadenza della misura di prevenzione nel caso in cui il prevenuto sia destinatario di un provvedimento di archiviazione o venga assolto in relazione al medesimo reato che aveva determinato l'applicazione della misura, e anzi, proprio in virtù dell'appena sopra ricordata autonomia del procedimento di prevenzione rispetto al processo penale e della regola della c.d. valutazione autonoma (*supra*, 2.2.1.3, 2.2.3.2), la misura personale rimane valida e continuerà a essere eseguita, salvo ovviamente che il prevenuto riesca a ottenerne la revoca da parte del questore (o della giustizia amministrativa) o dell'autorità giudiziaria [158].

A sostegno di questa soluzione, per così dire, conservativa, si potrebbe forse valorizzare – come puntualmente è stato fatto [159] – la funzione di contenimento della pericolosità sociale che la misura di prevenzione assolve (*rectius*, dovrebbe assolvere) in via principale: in effetti, lo *status* di 'soggetto pericoloso' potrebbe benissimo persistere anche a seguito di un'archiviazione o di un'assoluzione per quel medesimo reato che aveva dato luogo alla misura preventiva.

Tuttavia, è innegabile come, in casi come questi, la misura di prevenzione, per come attualmente positivizzata, risulti "azzoppata" in uno dei suoi presupposti di applicazione: poiché, infatti, il giudizio prognostico di pericolosità si innesta sul previo inquadramento del proposto in una fattispecie di pericolosità che, nella quasi totalità dei casi attualmente contemplati dagli artt. 1 e 4 cod. antimafia, è costruita intorno a un reato o a un gruppo di reati della cui realizzazione si possono avere, in ipotesi, anche solo semplici indizi, l'archiviazione o la pronuncia assolutoria in relazione agli stessi fatti che avevano fondato l'inquadramento del soggetto nella categoria

---

[158] Quanto alle misure questorili, oltre all'art. 3 co. 3 cod. antimafia, che attribuisce all'avvisato il potere di sollecitare, in qualsiasi momento, la revoca dell'avviso orale da parte dello stesso questore che l'aveva adottato, il destinatario di tali misure può sempre rivolgersi al T.a.r. competente per ottenerne la caducazione. Quanto alla sorveglianza speciale, invece, l'art. 11 co. 2 cod. antimafia attribuisce al prevenuto un potere d'istanza nei confronti dell'autorità giudiziaria che ha emesso la misura, al fine di ottenere (la modifica o) la revoca della misura stessa.

[159] Per tutti, insiste sull'autonomia funzionale delle misure di prevenzione personali (e patrimoniali), F. Menditto, *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 26 maggio 2016, p. 15 ss.

soggettiva e, di conseguenza, l'applicazione della misura preventiva fanno venir meno, in buona sostanza, un presupposto applicativo della misura stessa, la quale dovrebbe dunque essere caducata (o, quantomeno, rivalutata d'ufficio dall'autorità competente), con tutte le conseguenze che una tale caducazione determinerebbe in relazione alle eventuali contestazioni penali per violazione delle prescrizioni.

In questo senso, si pensi, ad esempio, al caso di Tizio che, sottoposto a sorveglianza speciale in quanto indiziato del reato di atti persecutori e ritenuto socialmente pericoloso, venga poi assolto in sede penale: ebbene, l'ipotesi iniziale – la commissione del reato di *stalking* da parte di Tizio – non avendo trovato riscontro nella sede deputata al suo accertamento, e cioè il processo penale, non dovrebbe più costituire una base fattuale sufficiente per giustificare la permanenza della misura e delle eventuali conseguenze sanzionatorie a essa connesse. Il vaglio più rigoroso del processo penale dovrebbe, in altri termini, imporsi sulla più edulcorata valutazione del giudice della prevenzione.

2.2.3.4. *Il caso sub d): soggetto che stia scontando o che abbia scontato la pena per il medesimo reato (o per i medesimi reati) per cui è stata disposta la misura di prevenzione, ovvero per reati diversi da quello che ha condotto all'applicazione della misura medesima*

Resta, infine, da analizzare l'ipotesi relativa al soggetto su cui convergano la pena e la misura di prevenzione.

A tal proposito, occorre subito sottolineare che il diritto positivo offre solo scarne indicazioni in merito ai rapporti tra pena e misura di prevenzione personale, limitate essenzialmente al caso di chi, durante l'esecuzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, venga ristretto in carcere per l'esecuzione della pena detentiva. Il riferimento è, com'è noto, all'art. 14 co. 2-*ter* cod. antimafia che, oltre a prevedere la sospensione della misura di prevenzione durante il periodo di espiazione della pena, a seguito della recentissima declaratoria d'incostituzionalità parziale impone al giudice della prevenzione di rivalutare in ogni caso l'attualità della pericolosità sociale [160],

[160] Il riferimento è a Corte cost., sent. 24 settembre-17 ottobre 2024, n. 162, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionale l'art. 14 co. 2-*ter* cod. antimafia nella parte in cui prevedeva una presunzione relativa di persistenza della pericolosità con riguardo a chi, già destinatario della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, fosse stato, durante l'esecuzione della misura, ristretto in carcere per l'espiazione di una pena detentiva fino a due anni. Dopo la declaratoria di incostituzionalità, quindi, in caso di sospensione dell'esecuzione della sorveglianza

posto che il periodo di detenzione, più o meno a lungo protrattosi, potrebbe (anzi, auspicabilmente, dovrebbe) aver fatto venir meno le esigenze connesse al controllo del soggetto [161]. E tale regola vale sia nel caso in cui il reato o i reati che hanno fondato l'applicazione della sorveglianza speciale e il cui accertamento abbia condotto all'irrogazione della pena detentiva sia o siano i medesimi, sia nel diverso caso in cui la sorveglianza speciale sia stata disposta in relazione a fatti diversi da quelli oggetto di scrutinio in sede penale.

Ovviamente, l'art. 14 co. 2-*ter* cod. antimafia si applica analogicamente anche al caso in cui la sorveglianza speciale sia applicata nei confronti di un soggetto che si trovi già in stato di detenzione: in questo caso, quindi, l'inizio dell'esecuzione sarà differito alla fine dell'espiazione della pena, previa rivalutazione dell'attualità della pericolosità sociale.

Nulla viene disposto, per contro, in relazione al caso in cui la misura di prevenzione (sorveglianza speciale o misure questorili) concorra con la pena pecuniaria quale pena principale: deve dunque ritenersi la piena compatibilità tra le due, anche nel caso in cui la condanna e l'applicazione della misura di prevenzione insistano sullo stesso reato o sugli stessi reati. Di conseguenza, pena e misura di prevenzione saranno eseguite contemporaneamente.

Infine, pochissime indicazioni vengono fornite con riferimento ai rapporti tra le misure di prevenzione personali (sorveglianza speciale o misure questorili) e le diverse "vie di fuga" dalla pena detentiva prese in considerazione nel capitolo precedente (*supra*, I, 5 ss.).

1) Anzitutto, alcune indicazioni, dirette e indirette, si rinvengono nella disciplina relativa alla sospensione condizionale della pena. In particolare:

– ai sensi dell'art. 164 co. 2 n. 2 c.p., la sospensione condizionale non può essere disposta «allorché alla pena inflitta deve essere aggiunta una misura di sicurezza personale, perché il reo è persona che la legge presume socialmente pericolosa». In mancanza di un'analoga preclusione anche con riferimento alle misure di prevenzione, si può ricavare, *a contrario*, la compatibilità della sospensione condizionale con le misure di prevenzione (questorili o giurisdizionali);

– la compatibilità tra la sospensione condizionale e le misure di

speciale per l'esecuzione di una pena detentiva di qualsiasi durata, la misura di prevenzione può riprendere il suo corso solo previo nuovo accertamento della perdurante pericolosità sociale del proposto.

[161] Per una ricostruzione della norma e dei diversi passaggi che hanno condotto alla sentenza n. 162/2024 della Corte costituzionale, sia consentito il rinvio a E. Zuffada, *Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e stato di detenzione: verso il definitivo superamento della presunzione di persistente pericolosità per chi ha espiato una pena detentiva inferiore ai due anni?*, in *Sist. pen.*, 3 maggio 2024.

prevenzione trova poi ulteriore conferma nell'art. 166 ult. co. c.p., laddove viene stabilito che la «condanna a pena condizionalmente sospesa non può costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione». Tale disposizione, infatti, limitandosi a escludere l'automatica applicazione della misura di prevenzione personale in caso di condanna a pena sospesa, non preclude affatto la coesistenza della misura preventiva con l'istituto sospensivo;

– infine, la possibilità di coesistenza della pena sospesa con le misure di prevenzione personali viene espressamente riconosciuta dall'art. 165 co. 5 c.p., così come modificato dalla l. n. 168/2023. Ai sensi di tale disposizione, infatti, in caso di sospensione condizionale della condanna per alcuni reati – segnatamente per il delitto di tentato omicidio, nonché per i delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis*, 582 e 583-*quinquies* nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576 co. 1 n. 2, 5 e 5.1 e 577 co. 1 n. 1 e co. 2 c.p. – del provvedimento che dichiara la perdita di efficacia delle misure cautelari ai sensi dell'art. 300 co. 3 c.p.p. «è data immediata comunicazione, a cura della cancelleria, anche per via telematica, all'autorità di pubblica sicurezza competente per le misure di prevenzione, ai fini delle tempestive valutazioni concernenti l'eventuale proposta di applicazione delle misure di prevenzione personali previste nel libro I, titolo I, capo II, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione», vale a dire la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

In definitiva, dalle disposizioni appena richiamate si ricava la piena compatibilità, tanto sul piano applicativo quanto sul piano esecutivo, delle misure di prevenzione personali questorili e giurisdizionali con la condanna condizionalmente sospesa: è dunque ben possibile che il soggetto, condannato con pena condizionalmente sospesa in virtù di una prognosi positiva di astensione dalla commissione di ulteriori reati, sia reputato (o confermato, se l'applicazione della misura è antecedente alla sentenza di condanna) socialmente pericoloso dal questore o dal giudice della prevenzione e debba dunque scontare l'esecuzione della misura di prevenzione personale durante il periodo di sospensione della pena. Secondo la giurisprudenza, peraltro, tale divergenza valutativa non rappresenta affatto una contraddizione in termini, posto che la disposizione di cui all'art. 166 co. 2 c.p., relativa al divieto di fondare unicamente sulla condanna a pena condizionalmente sospesa l'applicazione di misure di prevenzione, non impedisce alle autorità competenti per l'applicazione delle misure di prevenzione personali di valutare, nell'indagine circa la pericolosità del proposto per la misura, gli elementi fattuali desumibili dal giudizio penale conclusosi con la suddetta condanna

unitamente a ulteriori profili di pericolosità acquisiti nel corso del procedimento di prevenzione [162].

Per quanto l'anzidetto assunto sia ancora oggi indiscusso in giurisprudenza, una tale divergenza di valutazioni risulta però difficilmente giustificabile, posto che, a detta degli stessi giudici di legittimità, la prognosi di astensione dalla commissione di ulteriori reati di cui all'art. 164 co. 1 c.p. si fonda su una valutazione complessiva del condannato, non già limitata ai fatti oggetto di accertamento nel processo penale e agli eventuali precedenti penali, ma a tutti i comportamenti antecedenti, contestuali e successivi al reato [163]. E non per caso, in effetti, il legislatore del 1930 aveva escluso l'applicabilità della sospensione condizionale della pena nei casi in cui fossero venuti in gioco degli istituti che presuppongono il riscontro di una pericolosità sociale dell'imputato, ossia la dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato e le misure di sicurezza personali.

2) Per quanto, riguarda, invece, le pene sostitutive, un'indicazione in merito ai loro rapporti con le misure di prevenzione personali può essere ricavata dall'art. 59 lett. d) l. n. 689/1981, laddove viene stabilita una preclusione alla sostituibilità della pena detentiva qualora nei confronti dell'imputato debba essere applicata una misura di sicurezza personale, e dall'art. 68 co. 1 e 2 l. n. 689/1981, norma che subordina la pena sostitutiva all'esecuzione (della pena detentiva o) della misura di sicurezza detentiva applicata in altro procedimento. Non diversamente da quanto detto appena sopra in relazione alla regola di cui all'art. 164 co. 2 n. 2 c.p., anche in questo caso sembra possibile ricavare, *a contrario*, la piena compatibilità applicativa ed esecutiva delle misure di prevenzione personali con le pene sostitutive [164].

3) Nulla viene detto, invece, con riguardo alle restanti alternative alla pena detentiva, e cioè alle misure alternative alla detenzione, alla messa alla prova, alle pene applicate dal giudice di pace, al lavoro di pubblica utilità e alle condotte riparatorie: stante il silenzio del legislatore, deve ritenersi,

---

[162] In questi termini, tra le altre, Cass., sez. VI, 13 settembre (dep. 7 novembre) 2018, n. 50343, Di Stefano; Cass., sez. VI, 11 novembre 2014 (dep. 12 gennaio 2015), n. 921, Gelsomino; Cass., sez. II, 22 maggio (dep. 6 giugno) 2013, n. 24972, Orabona.

[163] Si tratta di giurisprudenza granitica. In questo senso, tra le altre, Cass., sez. IV, 11 dicembre 1981 (dep. 2 giugno 1982), n. 5504, Casadei; Cass., sez. II, 24 marzo (dep. 16 luglio) 1981, n. 7065, Chiesa; Cass., sez. I, 4 maggio (dep. 16 novembre) 1979, n. 9713, Torre; Cass., sez. II, 26 marzo (dep. 25 ottobre) 1974, n. 7528, Nardi.

[164] Per alcune riflessioni sui rapporti tra pene sostitutive e misure di prevenzione sia consentito rinviare a E. Zuffada, *Pene sostitutive e misure di prevenzione: interferenze senza disciplina*, in *Sist. pen.*, 15 gennaio 2025, § 7 ss.

ancora una volta, la compatibilità applicativa ed esecutiva delle misure di prevenzione personali con tutte le anzidette misure sanzionatorie.

Riassumendo, le misure di prevenzione personali possono dunque coesistere:

a) con la pena detentiva, rimanendo soltanto la loro esecuzione sospesa per tutta la durata dello stato di detenzione e (ri)cominciando il loro decorso una volta terminata l'espiazione della pena, previa conferma della valutazione di pericolosità sociale;
b) con la pena pecuniaria quale pena principale;
c) con tutte le alternative alla pena detentiva.

Si considerino ora i seguenti quattro esempi, che consentono di lumeggiare alcune delle più inquietanti storture della prevenzione personale:

1) Tizio, indiziato del reato di maltrattamenti contro familiari o conviventi, viene sottoposto a procedimento penale e, contestualmente, viene attinto dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale sulla base del suo inquadramento all'interno della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. i-*ter*) cod. antimafia e della prognosi di pericolosità sociale. All'esito del processo penale Tizio viene condannato alla pena di cinque anni di reclusione, scontati interamente in carcere. Durante l'esecuzione della pena, la misura di prevenzione rimane sospesa ai sensi dell'art. 14 co. 2-*ter* cod. antimafia. Terminato il periodo di detenzione, Tizio viene ritenuto ancora socialmente pericoloso e, di conseguenza, viene disposta la ripresa della sorveglianza speciale;

2) Caio, indiziato del reato di maltrattamenti contro familiari o conviventi, viene sottoposto a procedimento penale e, contestualmente, viene attinto dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale sulla base del suo inquadramento all'interno della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. i-*ter*) cod. antimafia e della prognosi di pericolosità sociale. Nell'ambito del processo penale, Tizio viene condannato alla pena di due anni di reclusione e, sospeso l'ordine di esecuzione, ottiene l'affidamento in prova ai servizi sociali. Contestualmente, continua l'esecuzione della misura di prevenzione;

3) Sempronio, già condannato tre volte per i reati di truffa e furto in abitazione, viene sottoposto a processo penale per il delitto di rapina e, contestualmente, viene attinto dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale sulla base del suo inquadramento all'interno della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1 lett. b) cod. antimafia e della prognosi di pericolosità sociale. All'esito del processo penale Sempronio viene condannato alla pena

di quattro anni di reclusione, scontati interamente in carcere. Durante l'esecuzione della pena, la misura di prevenzione rimane sospesa ai sensi dell'art. 14 co. 2-*ter* cod. antimafia. Terminato il periodo di detenzione, Sempronio viene ritenuto ancora socialmente pericoloso e, di conseguenza, viene disposta la ripresa della sorveglianza speciale;

4) Mevio, già condannato tre volte per i reati di truffa e furto in abitazione, viene sottoposto a processo penale per il delitto di rapina e, contestualmente, viene attinto dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale sulla base del suo inquadramento all'interno della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1 lett. b) cod. antimafia e della prognosi di pericolosità sociale. All'esito del processo penale Mevio viene condannato alla pena di due anni e otto mesi di reclusione, sostituiti con la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità secondo i criteri di ragguaglio di cui all'art. 56-*bis* l. n. 689/1981. La pena sostitutiva e la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza vengono eseguite contestualmente.

Ebbene, quanto ai casi esposti ai numeri 1) e 3), è evidente come la misura di prevenzione si atteggi, prima della condanna, come una misura cautelare (o come una misura di sicurezza applicata in via provvisoria, *infra*, 4.3, 4.7) e, dopo la condanna, soprattutto come una misura di sicurezza (ancora *infra*, 4.7).

Se, però, nell'ambito del procedimento penale la misura cautelare, prima, e/o la misura di sicurezza, dopo, vengono comunque applicate, la misura di prevenzione finisce per ridursi a un inutile doppione delle prime, il che comporta un gratuito e ingiustificato, oltre che sproporzionato, *surplus* di afflittività.

Se, invece, la misura di prevenzione trova applicazione in luogo della misura cautelare, prima, e/o della misura di sicurezza, dopo, essa subisce una torsione funzionale, posto che il suo scopo non è più quello programmatico di prevenire la commissione di reati, quanto piuttosto di prevenire la commissione di ulteriori reati (detto altrimenti, di prevenire il pericolo di recidiva). In questo secondo caso, poi, l'eventuale preferenza per le misure di prevenzione rispetto alle misure cautelari, prima, e/o alle misure di sicurezza, dopo, è dovuta, con tutta evidenza, soltanto a mere ragioni di convenienza pratica, posta la maggiore maneggevolezza applicativa delle misure preventive, tanto sul piano dei presupposti applicativi quanto sul piano della durata e dei contenuti, rispetto agli altri due istituti (*infra*, 4.7).

Eppure, limitando l'attenzione alle vicende successive alla condanna, nei casi ipotizzati ci sarebbero tutti gli estremi per l'applicazione della misura di sicurezza – la misura che l'ordinamento ha messo a disposizione del giudice proprio per il contenimento della pericolosità *post delictum*! – anche

durante l'esecuzione della pena detentiva ai sensi dell'art. 205 co. 2 n. 1 c.p. Addirittura, nel caso descritto al n. 3), vi sarebbe anche margine per la dichiarazione di professionalità del reato di cui all'art. 105 c.p. [165], che, a ben vedere, corrisponde esattamente alla fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1 lett. b) cod. antimafia [166].

Quanto, invece, ai casi esposti ai numeri 2) e 4), non si può fare a meno di sottolineare il carattere contraddittorio della contemporanea esecuzione di misure concettualmente e teleologicamente così diverse: mentre, infatti, l'affidamento in prova al servizio sociale e il lavoro di pubblica utilità, non diversamente da tutte le altre alternative alla pena detentiva, presuppongono, in una certa misura, una prognosi negativa di pericolosità [167], la misura di prevenzione, al contrario, si fonda sull'accertamento della pericolosità attuale del proposto. Non si comprende, allora, come misure implicanti valutazioni personologiche così diametralmente divergenti possano coesistere e trovare contemporanea esecuzione. Un soggetto, infatti, o è pericoloso, in quanto incline alla reiterazione di condotte criminose, oppure non lo è affatto; conseguentemente, o risulta necessario monitorarlo e vincolarlo attraverso uno strumento di contenimento della pericolosità sociale che continua a manifestare, oppure mostra la volontà di aderire a un programma rieducativo e non dà segnali di pericolo di recidiva. *Tertium non datur*! Sembra dunque, in questi casi, che la misura di prevenzione, con tutto il suo carico di afflittività, operi per certi versi anche come uno strumento sanzionatorio,

---

[165] Per un'analisi della figura del 'delinquente per professione' v., tra gli altri, G. Bellavista, *Il delinquente qualificato*, Milano, 1947; F. Coppi, voce *Professionalità (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, p. 1023 ss.; G. Marini, voce *Abitualità, professionalità e tendenza a delinquere*, in *Enc. giur.*, I, Roma, 1988, p. 4; S. Riccio, *Abitualità e professionalità nel reato*, in *Nov. dig. it.*, I, 1957, p. 62 ss.; G. Vassalli, *Trattamento giuridico-penale dei delinquenti professionali e dei delinquenti abituali*, in *Scuola pos.*, 1953, p. 487 ss.

[166] Ai sensi dell'art. 105 c.p., infatti, è dichiarata la «professionalità nel reato» di un soggetto qualora, «avuto riguardo alla natura dei reati, alla condotta e al genere di vita del colpevole e alle altre circostanze indicate nel capoverso dell'articolo 133, debba ritenersi che egli viva abitualmente, anche in parte soltanto, dei proventi del reato». A ben vedere, considerando i riferimenti alla «natura dei reati», alla «condotta», al «genere di vita» e alle «altre circostanze di cui all'art. 133 c.p.» come altrettante specificazioni della generale locuzione «elementi di fatto» rinvenibile nella fattispecie di pericolosità di cui all'art. 1 lett. b) cod. antimafia, la sovrapposizione è pressoché totale. L'unica differenza tra la fattispecie preventiva e l'istituto della professionalità nel reato si rinviene nella circostanza che, mentre l'art. 105 c.p. si riferisce genericamente a 'reati' e, dunque, include tanto i delitti quanto le contravvenzioni, l'art. 1 lett. b) cod. antimafia, nel riferirsi alle «attività delittuose» commesse dal soggetto, esclude la rilevanza dei reati contravvenzionali.

[167] Significative, in tal senso, le osservazioni di F. Basile, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale?*, cit., p. 962 ss.

volto quasi a riequilibrare, o a rinvigorire, la mitezza delle alternative alla pena detentiva.

Insomma, per come sono congegnate nei loro presupposti applicativi, per come sono strutturate nei loro contenuti e per come sono concretamente impiegate, le misure di prevenzione personali risultano essere fondamentalmente un *surrogato*: ora della misura cautelare, ora della pena, ora della misura di sicurezza. Un concorrente sleale che, sfruttando la sua duttilità e agilità applicativa, altera gli equilibri interni – come si è visto, già di per sé precari – del sistema sanzionatorio nel suo complesso.

3. *Le altre misure di prevenzione personali: tra prevenzione primaria e contenimento della recidiva*

Accanto alle misure di prevenzione, per così dire, tipiche – quelle, cioè, che hanno come antenati i testi unici di pubblica sicurezza della seconda metà del 1800 e del Ventennio fascista, che, in epoca repubblicana, vedono il loro atto (ri)fondativo nella l. n. 1423/1956, e che trovano oggi disciplina nel codice antimafia – l'ordinamento italiano mette a disposizione dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria altri istituti che, solitamente ricondotti all'area della prevenzione *ante delictum*, vengono etichettati, più o meno propriamente, come misure di prevenzione c.d. atipiche [168]. In verità, come si vedrà subito, non tutte le misure afferenti alla categoria in discorso rispondono alla logica della prevenzione in senso stretto: alcune di esse, infatti, intervengono non già per evitare la futura commissione di reati, quanto piuttosto la futura reiterazione di reati, operando, dunque, in buona sostanza, come strumenti di controllo della recidiva.

1. Una prima misura solitamente ricondotta al grande ed eterogeneo contenitore della prevenzione atipica è quella rivolta ai soggetti tossicodipendenti e disciplinata dall'art. 75-*bis* t.u. stupefacenti [169]. Tale misura, disposta dal questore e convalidata dal giudice di pace, si sostanzia in una serie di

[168] Per tutti, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 6-7.

[169] Per un commento all'art. 75-*bis* d.P.R. n. 309/1990 si rimanda, per tutti, a F. Cardile, *Gli illeciti amministrativi*, in G. Insolera, V. Manes (a cura di), *La disciplina penale degli stupefacenti*, Milano, 2012, p. 283 ss.; P. Sorbello, *Attività autorizzate ed illeciti penali ed amministrativi. L'uso di sostanze stupefacenti*, in G. Isolera, G. Spangher, L. Della Ragione (a cura di), *I reati in materia di stupefacenti*, Milano, 2019, p. 782 ss.

divieti e obblighi ed è destinata a coloro che, oltre ad aver realizzato alcuno degli illeciti amministrativi di cui all'art. 75 t.u. stupefacenti reputati sintomatici, nello specifico caso concreto, di pericolosità sociale, siano già stati condannati, anche non definitivamente, per reati contro la persona o contro il patrimonio, in materia di stupefacenti o di circolazione stradale, o siano comunque destinatari di una misura di sicurezza o di una misura di prevenzione tipica. Com'è evidente, la misura in questione appare destinata non già a prevenire la commissione di reati, quanto piuttosto la commissione di ulteriori reati, posto che la sua applicazione è subordinata a una pronuncia di condanna o all'applicazione di una misura di sicurezza o di prevenzione, le quali presuppongono, pur con un diverso grado di accertamento, la commissione di un reato (*supra*, 2.2.1; *infra*, 4.3). Essa opera, dunque, a tutti gli effetti, come una misura di sicurezza disposta in via provvisoria (o una misura cautelare) se applicata al condannato non ancora definitivo, e come una misura di sicurezza in senso stretto, se applicata al condannato definitivo.

2. Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento al c.d. d.a.spo., ossia al divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, di cui all'art. 6 l. n. 401/1989 [170]. Tale misura, applicata provvisoriamente dal questore e convalidata entro quarantotto ore dell'autorità giudiziaria su impulso del pubblico ministero, risponde all'obiettivo di arginare il dilagante fenomeno della violenza negli stadi e, più in generale, nei luoghi ove si tengono le manifestazioni sportive [171], impedendone l'ingresso a chi, ivi compreso il minore ultraquattordicenne:

a) risulti denunciato per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbia incitato, inneggiato o indotto alla violenza;
b) sulla base di elementi di fatto, risulti aver tenuto, anche all'estero, sia

[170] Per una compiuta analisi della misura del d.a.spo. si rimanda, tra gli altri, a M.F. Cortesi, voce *D.A.SPO. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. IX, Torino, 2016, p. 229 ss.; P. Grillo, R. Grillo, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019, p. 107 ss.; F. Fiorentin, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 360 ss.

[171] Per un inquadramento del fenomeno della violenza nei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive, v. A. Roversi (a cura di), *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, Bologna, 1990; Id., *Calcio, tifo e violenza: il teppismo calcistico in Italia*, Bologna, 1992; F. Curi (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016; L.M. Flamini, voce *Violenza negli stadi*, in *Dig. disc. pen.*, agg. II, Torino, 2005, p. 1764 ss.; F. Mantovani, *Il calcio: sport criminogeno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1484 ss.

singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lett. a);

c) risulti denunciato o condannato, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per uno dei delitti ivi tassativamente richiamati [172];

d) sia riconducibile alla categoria di pericolosità qualificata di cui all'art. 4 lett. d) cod. antimafia [173];

e) risulti denunciato o condannato per il reato di cui all'art. 604-*bis* c.p., per un reato aggravato ai sensi dell'art. 604-*ter* c.p. oppure per uno dei delitti di cui alla l. n. 962/1967 (art. 2 co. 2 l. n. 122/1993).

Per come congegnata nell'individuazione dei suoi presupposti soggettivi di applicazione, anche la misura del d.a.spo. sembra operare più come uno strumento di contenimento della recidiva che come una misura di prevenzione *ante delictum*, posto che, nella quasi generalità dei casi, il destinatario del provvedimento si è già reso responsabile di comportamenti penalmente rilevanti, accertati o meno nel contesto di un processo penale (fa eccezione, forse, l'ipotesi qui riportata alla lett. b, dove non sembra esservi una perfetta sovrapposizione del comportamento descritto con l'area della rilevanza penale).

---

[172] Si tratta, in particolare, dei seguenti reati: porto d'armi (art. 4 co. 1 e 2 l. n. 110/1975); celamento del volto in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche nei casi di manifestazioni pubbliche (art. 5 l. n. 152/1975); accesso ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche con emblemi o simboli di discriminazione etnica o razziale (art. 2 co. 2 l. n. 122/1993); lancio di materiale pericoloso, scavalcamento e invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-*bis* l. n. 401/1989) e possesso di artifizi pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (art. 6-*ter* l. n. 401/1989); introduzione ed esposizione negli impianti sportivi di striscioni ed emblemi incitanti alla violenza o contenenti ingiurie o minacce (art. 2-*bis* d.l. n. 8/2007); delitti contro l'ordine pubblico o delitti di comune pericolo commessi mediante violenza; rissa (art. 588 c.p.); rapina (art. 628 c.p.), estorsione (art. 629 c.p.) e traffico di stupefacenti (art. 73 d.P.R. n. 309/1990), anche se non commessi in occasione o a causa di una manifestazione sportiva.

[173] Si ricorda che è riconducibile a tale categoria soggettiva chi è indiziato di uno dei delitti di cui all'art. 51 co. 3-*quater* c.p.p. e chi, operante in gruppi o isolatamente, ha posto in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del 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 a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* c.p.

3. Un discorso in parte diverso dev'essere fatto, invece, in relazione all'ammonimento del questore [174].

Tale misura – disciplinata dall'art. 8 d.l. n. 11/2009, conv. con modif. dalla l. n. 38/2009, come una sorta di variazione sul tema dell'avviso orale (*supra*, 2.2.2) – consiste in un richiamo solenne da parte del questore nei confronti del soggetto autore dei reati di *stalking* e di *revenge porn*. L'ammonimento, che può essere adottato soltanto in una fase prodromica alla presentazione della querela per i delitti di cui agli artt. 612-*bis* e 612-*ter* c.p. e che produce effetti sul regime di procedibilità di tali reati e sulla loro dosimetria sanzionatoria in caso di successiva condanna [175], mira evidentemente a soffocare sul nascere le condotte abusive, prima che queste, cioè, possano sconfinare nell'area della rilevanza penale.

Ai sensi dell'art. 3 d.l. n. 93/2013, così come modificato dalla l. n. 168/2023, l'ammonimento di cui all'art. 8 d.l. n. 11/2009 è esteso anche agli autori dei reati, consumati o tentati, di cui agli artt. 581, 582, 610, 612 co. 2, 612-*bis*, 612-*ter*, 614 e 635 c.p., qualora perpetrati in un contesto di 'violenza domestica' [176]. Come nel caso di cui all'art. 8 d.l. n. 11/2009, anche l'ammonimento ai sensi dell'art. 3 d.l. n. 93/2013 è finalizzato a contenere nella loro fase iniziale gli abusi in ambito domestico e determina conseguenze sul piano della procedibilità e del *quantum* di pena in caso di accertamento della responsabilità penale (co. 5-*quater* e 5-*quinquies*), ma, diversamente dall'ipotesi-base, la segnalazione

---

[174] Per ulteriori osservazioni sulla misura dell'ammonimento, v., per tutti, A. Pitino, *L'ammonimento amministrativo in caso di stalking e di violenza domestica. Profili teorici e giurisprudenziali*, in *Dir. pubbl.*, 2017, n. 2, p. 399 ss.; L. Pistorelli, *Nuovo delitto di "atti persecutori" (c.d.* stalking*)*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G.L. Gatta (a cura di), *Sistema penale e sicurezza pubblica: le riforme del 2009*, Assago, 2009, p. 173 ss.; A. Valsecchi, *Il delitto di «atti persecutori» (il c.d.* stalking*)*, in O. Mazza, F. Viganò (a cura di), *Il "pacchetto sicurezza" 2009*, Torino, 2009, pp. 262-263.

[175] In particolare, ai sensi dell'art. art. 8 co. 4 d.l. n. 11/2009, in caso di ammonimento la procedibilità dei reati di cui agli artt. 612-*bis* e 612-*ter* c.p. diventa d'ufficio, anche se il querelante è diverso dal soggetto che ha stimolato l'adozione del provvedimento questorile. Inoltre, l'art. 8 co. 3 d.l. n. 11/2009 prevede un'aggravante speciale a effetto comune, stabilendo che la pena dei reati di cui agli artt. 612-*bis* e 612-*ter* c.p. è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito, anche qualora la persona offesa sia diversa da quella per la cui protezione era stato adottato il provvedimento da parte del questore.

[176] Del concetto di 'violenza domestica' il legislatore si è premurato di fornire una definizione legislativa. In particolare, ai sensi dell'art. 3 co. 1 d.l. n. 93/2013 costituisce 'violenza domestica' il compimento di «uno o più atti, gravi ovvero non episodici o commessi in presenza di minorenni, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

che dà impulso al provvedimento questorile può provenire anche da persona diversa dalla persona offesa e anche in un momento successivo alla presentazione della querela.

Resta, in ogni caso, a oggi priva di riscontri la reale efficacia sul piano pratico di tale misura, ossia l'idoneità della stessa a prevenire quell'*escalation* di condotte moleste, minatorie e/o violente che poi, purtroppo non di rado, sfociano nella commissione dei reati di *stalking* e di *revenge porn*, o di altri gravi reati connessi con la violenza domestica e/o di genere.

4. Un altro istituto che, quantomeno nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe anticipare la condotta criminosa, impedendone la realizzazione, è quello delle misure rieducative per minorenni di cui all'art. 25 r.d. n. 1404/1934. In effetti, tali misure, le quali sono state recentemente rivedute in maniera significativa dalla l. n. 70/2024, si sostanziano in un percorso di mediazione o in un progetto di intervento rieducativo, sollecitato dal pubblico ministero e disposto con decreto dall'autorità giudiziaria, nei confronti del minore che abbia dato «manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere» o che abbia tenuto «condotte aggressive, anche in gruppo, anche per via telematica, nei confronti di persone, animali o cose ovvero lesive della dignità altrui». La misura in discorso, quindi, viene adottata sulla scorta di comportamenti che, verosimilmente non sfociati ancora nella commissione di un reato, sono tuttavia sintomatici di una pericolosità del minore, pericolosità che, nell'ottica legislativa, potrebbe essere proficuamente superata attraverso un intervento di supporto e sostegno del servizio sociale [177].

5. Divise, invece, fra la prevenzione primaria e la prevenzione della recidiva sono quelle misure che, impropriamente definite come "d.a.spo. urbano", si sostanziano in un potere di allontanamento del soggetto reputato pericoloso da luoghi che potrebbero favorire o stimolare la commissione di reati.

Maggiormente orientate alla prevenzione primaria sono sicuramente le misure di cui agli artt. 9 e 10 d.l. n. 14/2017, le quali consentono di allontanare dal luogo in cui è stato commesso il fatto chi, anche minore ultraquattordicenne (*supra*, 2.1.5), abbia posto in essere condotte *lato sensu* perturbative dell'ordine pubblico, impedendo l'accessibilità e la fruizione di

[177] Per un commento alla misura così come riformata dalla riforma Cartabia, v. R. Bianchetti, *Le misure rieducative nell'ambito del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie: alcune prime osservazioni*, in *Minorigiustizia*, 2022, n. 4, p. 62 ss.

determinati spazi urbani [178]. La competenza è attribuita in prima battuta al sindaco, il quale può ordinare l'allontanamento dai luoghi ove è stata tenuta la condotta perturbatrice fino a un massimo di quarantott'ore. Il medesimo potere, però, può essere esercitato, in seconda battuta, anche dal questore, il quale, a fronte di una reiterazione delle condotte sintomatiche di una pericolosità per la sicurezza pubblica, può replicare l'ordine di allontanamento. In questo secondo caso, l'ordine di allontanamento ha di regola una durata non superiore a un anno, durata che però viene innalzata da un minimo di un anno a un massimo di due anni se il destinatario risulta condannato in appello o in via definitiva per un reato contro la persona o contro il patrimonio. Va inoltre ricordato che, mentre la violazione dell'ordine del sindaco costituisce illecito amministrativo, la trasgressione del provvedimento del questore è sanzionata penalmente.

La condotta o le condotte che danno luogo all'adozione del provvedimento appena descritto non sono immediatamente o necessariamente di rilievo penale, trattandosi piuttosto di una vasta area grigia di comportamenti che possono a buon diritto considerarsi prodromici alla realizzazione di reati. Tali condotte sono tuttavia descritte in modo assai vago e impreciso, il che, giocoforza, amplia a dismisura il margine di discrezionalità conferito alle autorità competenti per l'applicazione di tale misura: in questo senso, la locuzione 'impedire l'accessibilità e la fruizione' di determinate aree o infrastrutture può assumere qualsiasi coloritura, fino a prestarsi a possibili applicazioni discriminatorie e/o velatamente persecutorie.

È peraltro da segnalare che il d.l. 11 aprile 2025, n. 48, ha previsto la possibilità per il questore di adottare il medesimo provvedimento (ordine di allontanamento fino a dodici mesi) nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'art. 9 co. 1 (*supra*, nota 178). In questa nuova ipotesi viene dunque data rilevanza a comportamenti penalmente rilevanti.

Una seconda ipotesi di c.d. "d.a.spo. urbano" – stavolta operante più

[178] Si tratta, in particolare, delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze (art. 9 co. 1 d.l. n. 14/2017), nonché delle aree urbane, individuate dai regolamenti di polizia urbana, su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico (art. 9 co. 3 d.l. n. 14/2017).

come misura di contenimento della recidiva e senz'altro ispirata alla misura di sicurezza del divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcooliche di cui all'art. 234 c.p. – è stata poi introdotta con il decreto sicurezza del 2018. In particolare, l'art. 13-*bis* d.l. n. 14/2017 prevede la possibilità per il questore di impedire l'ingresso negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento a coloro che siano stati denunciati, negli ultimi tre anni, per una serie di reati specificamente richiamati e che siano reputati pericolosi per la pubblica sicurezza [179]. È evidente, in questo caso, come tale misura, rivolgendosi a soggetti denunciati, miri a inibire chi, verosimilmente, ha già commesso uno o più reati, e, dunque, opera come misura *post delictum*.

6. Infine, ancora una volta a metà strada tra la prevenzione *ante delictum* e la prevenzione della recidiva, si colloca la misura dell'espulsione amministrativa dello straniero [180]. In particolare, ai sensi degli artt. 13 t.u. imm. e 3 d.l. n. 144/2005, conv. con modif. dalla l. n. 155/2005, il ministro dell'interno o il prefetto possono ordinare l'espulsione dello straniero in quattro diversi casi:

a) quando lo straniero, anche non residente in Italia, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato;
b) quando lo straniero sia entrato o si trattenga clandestinamente nel territorio dello Stato;
c) quando lo straniero sia inquadrabile in una delle fattispecie di pericolosità terroristica di cui all'art. 4 lett. d) e g) cod. antimafia o quando nei suoi confronti vi siano fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali;
d) quando lo straniero sia inquadrabile in una qualsiasi delle fattispecie di pericolosità di cui agli artt. 1 e 4 cod. antimafia.

Ebbene, quanto alle ipotesi *sub* a) e b), ci si trova senz'altro di fronte a ipotesi di applicazione dell'espulsione come misura *stricto sensu* preventiva: in effetti, nel caso *sub* a) il generico riferimento ai «motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato» consente di attribuire rilevanza a qualsiasi

[179] Cfr. A. Aimi, *Il "decreto sicurezza" 2018: i profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 171 ss.

[180] Cfr., per tutti, R. Ricciotti, M.M. Ricciotti, voce *Espulsione degli stranieri*, in *Dig. disc. pen.*, agg. II, Torino, 2004, p. 210 ss.

comportamento reputato pericoloso sulla base di una valutazione ampiamente discrezionale del ministero dell'interno, mentre nel caso *sub* b) si presume, più o meno fondatamente, che la clandestinità sia una condizione di per sé idonea a spingere verso l'illegalità.

Quanto alle ipotesi *sub* c) e d), invece, l'espulsione opera come misura *post delictum* di neutralizzazione della recidiva, posto che i comportamenti che fungono da presupposto per la sua adozione sono o tentativi non punibili, come nel caso dell'art. 4 lett. d) II pt. cod. antimafia, o condotte penalmente rilevanti, in tutti gli altri casi richiamati.

Insomma, è abbastanza chiaro che nel contenitore delle misure di prevenzione atipiche finiscono istituti che, sebbene accomunati dal generico proposito di neutralizzare la pericolosità individuale, sono tuttavia assai diversi tra loro per quanto attiene sia alle tecniche di individuazione dei presupposti di applicazione (coincidenti, in tutto o in parte, con la soglia della rilevanza penale o, al contrario, del tutto estranei all'area della penalità) sia al tipo di prevenzione che si intende perseguire (una prevenzione autenticamente *ante delictum* o, al contrario, una prevenzione *post delictum* della recidiva).

4. *Le misure di sicurezza personali: un istituto dal presente deludente e dal futuro incerto*

4.1. *Da innovativi strumenti di difesa sociale…*

Sebbene un lontano antenato delle misure di sicurezza possa essere individuato nelle cosiddette "pene del sospetto" contemplate dal diritto comune [181], si può senz'altro dire che «le norme che riguardano la pericolosità e le misure di sicurezza hanno ispirazione essenzialmente moderna» [182].

La soluzione del doppio binario accolta dal codice penale italiano del 1930 – la quale ha offerto, nel quadro delle legislazioni coeve, «il sistema più

---

[181] G. Guarneri, voce *Misure di sicurezza*, in *Nov. dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 779, il quale ricorda che si «ammetteva nella prassi del diritto comune che il giudice potesse infliggere una pena straordinaria, anche in mancanza della prescritta prova formale del delitto, allorché si fosse formato il convincimento che occorresse difendersi contro l'imputato riconosciuto socialmente pericoloso».

[182] *Ibidem*, dove l'A. riporta approfonditamente il dibattito sorto all'interno della dottrina penalistica tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento intorno alle misure di sicurezza. In argomento v. anche E. Florian, F. Lucifero, voce *Misure di sicurezza*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1939, p. 639 ss.; I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, Milano, 1970, p. 2 ss.; E. Musco, *La misura di sicurezza detentiva: profili storici e costituzionali*, Milano, 1978, p. 2 ss.

organico» [183] – ha rappresentato notoriamente una soluzione di compromesso tra gli insegnamenti della Scuola classica e le istanze di difesa sociale avanzate dai positivisti a partire dalla fine dell'Ottocento e, al contempo, ha fornito all'autoritarismo repressivo fascista «un sistema di rigida difesa sociale» [184] (*supra*, 2.1.3): come acutamente osservato, «la contemporanea presenza delle pene e delle misure di sicurezza, se per un verso permetteva di raggiungere l'obiettivo politico-criminale di attuare una forte innovazione del sistema penale senza incorrere in rotture di sorta, garantendo una continuità storica rispetto ai postulati generalmente accolti dal pensiero penalistico dell'epoca, per altro verso dava una risposta in termini di efficienza e di rigore ad avvertiti bisogni politici del regime dell'epoca, di cui il legislatore si faceva scrupoloso e fedele interprete» [185].

Etichettate dal legislatore del 1930 come misure di natura amministrativa sulla base del (tutt'altro che dirimente) argomento per cui esse non mirerebbero a sanzionare il reo per il fatto commesso ma, al contrario, a controllare la sua pericolosità, le misure di sicurezza sono oggi concordemente ritenute afferenti al complessivo trattamento sanzionatorio del colpevole, posto che il loro impiego si inquadra a tutti gli effetti nel quadro delle strategie ordinamentali del controllo penale [186].

4.1.1. *Le misure di sicurezza nei lavori preparatori del codice penale del 1930*

Riguardando il dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione del codice penale del 1930, appare chiaro come la scelta di introdurre,

---

[183] E. Florian, F. Lucifero, voce *Misure di sicurezza*, cit., p. 648.

[184] G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 876. In particolare, gli AA. osservano che l'introduzione del "doppio binario", per un verso, «sortì (…) l'effetto di favorire la riappacificazione tra la Scuola "classica" e la Scuola "positiva", dopo anni di aspro dibattito sulla natura e la funzione della pena» e, per altro verso, finì «col soddisfare esigenze politiche contingenti, delle quali il legislatore dell'epoca si faceva interprete», e cioè l'anteposizione della tutela della collettività alla garanzia dei diritti del singolo.

[185] E. Musco, voce *Misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, agg. I, Milano, 1997, p. 763. Si vedano, ad es. le considerazioni sugli "irrecuperabili" formulate da F. von Liszt, *Der Zweckgedanke im Strafrecht*, Berlino, 1905, trad. it. *La teoria dello scopo nel diritto penale*, Milano, 1962, p. 54 ss.

[186] In questo senso: I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, cit., p. 296; G. Guarneri, voce *Misure di sicurezza*, cit., pp. 783-784; A. Marucci, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 585; E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1997), cit., p. 780; C. Peluso, voce *Misure di sicurezza*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 149.

accanto alla pena, uno strumento ulteriore e "moderno" di contenimento della pericolosità sociale non fosse stata sostanzialmente mai messa in discussione.

In particolare, la necessità e l'urgenza dell'introduzione di un siffatto strumento venivano motivate dal Ministro della Giustizia Rocco attraverso la descrizione di uno scenario di delinquenza dilagante, non più gestibile attraverso il solo strumento della pena.

> «L'aumento non indifferente della criminalità negli ultimi anni, particolarmente nel periodo post-bellico, dovuto a cause varie economiche e morali, sociali e politiche, generali e particolari, cause difficili a scrutarsi nella loro complessità, ma che tutte si riconducono ai profondi rivolgimenti prodottisi nella psicologia e nella morale degli individui e delle collettività, e nelle condizioni della vita economica e sociale in conseguenza della grande guerra, impongono la necessità di apprestare nelle mani dello Stato più adeguati mezzi legislativi di lotta contro il delitto. Gravi sono infatti i difetti e le lacune della nostra legislazione penale, che l'esperienza specialmente degli ultimi anni ha messo in luce, in ispecie la rivelatasi insufficienza, nella lotta contro il delitto, dei mezzi puramente repressivi e penali, costituenti fin qui il principale, se non l'unico, armamentario difensivo dello Stato, e l'assoluta inidoneità delle pene a combattere particolarmente i gravi e preoccupanti fenomeni della delinquenza abituale, e della delinquenza minorile, della delinquenza degli infermi di mente pericolosi. Difetti che impongono la necessità di predisporre nel codice penale, accanto alle ordinarie e tradizionali misure di repressione, nuovi e più oculati mezzi di prevenzione della criminalità» [187].

Il rimedio alla recrudescenza della criminalità veniva individuato proprio nelle misure di sicurezza, le quali, secondo il Ministro Rocco, «nelle più moderne e recenti legislazioni, vanno assumendo, come mezzi di difesa sociale contro il delitto, una estensione e una importanza non minore di quella propria delle sanzioni penali» [188]. Tali misure, che, «pur non essendo vere e proprie pene, sono tuttavia praticamente e concettualmente collegate al sistema delle pene come misure accessorie o conseguenziali, ovvero surrogatorie o alternative alle pene» [189], da queste ultime dovevano distinguersi in quanto

---

[187] Così la Relazione del Ministro Rocco al disegno di legge del 13 gennaio 1925 di riforma del codice penale svolta presso la Camera dei Deputati, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, I, Roma, 1928, p. 13.

[188] *Ivi*, p. 16.

[189] *Ibidem*.

«hanno di mira individualmente il delinquente» [190]. Nella prospettiva governativa, dunque, mediante «una più compiuta e più organica disciplina di tali misure di sicurezza, il codice penale, oltrepassando i confini tradizionali dei mezzi di repressione, e abbracciando in sé anche nuovi mezzi di prevenzione criminale, allarga e insieme rinsalda e fortifica la difesa sociale dello Stato contro la delinquenza» [191].

Animate da scopi «socialmente eliminativi e secondo i casi, anche curativi e terapeutici, ovvero educativi e correttivi» [192], secondo Rocco alle misure di sicurezza doveva riconoscersi una natura autenticamente amministrativa, di tal ché, una volta affidate alla competenza dell'autorità giudiziaria, esse dovevano considerarsi «esplicazione, non già della funzione giurisdizionale, ma piuttosto di una funzione amministrativa di polizia del giudice stesso» [193].

Ed è proprio su questo aspetto, la natura amministrativa o giurisdizionale delle misure di sicurezza, che il dibattito assembleare si è maggiormente concentrato, con il Ministro Rocco asserragliato nella propria posizione, mentre una parte dei parlamentari si mostrava più incline a riconoscere agli strumenti in questione natura giurisdizionale [194]. Per il resto, veniva enfaticamente formulato «l'augurio che le forze economiche della nazione, agevolate anche da private iniziative, permettano al più presto l'attuazione di un sistema integrale di misure di sicurezza, affinché il fiume del male che oggi trova negli istituti penitenziari non sufficiente forza negli argini, ma copiosa materia umana di cui ingrossarsi, possa essere, se non domato, ridotto, e perché l'Italia, che di quelle misure per prima, come di ogni nuova verità nel campo della scienza penale, ha dato la sistemazione teorica, da altri poi preceduta nelle elaborazioni legislative, possa essere la prima ad inserirle,

[190] *Ibidem*.

[191] *Ibidem*.

[192] *Ibidem*.

[193] *Ibidem*.

[194] Così, ad es., Alfredo De Marsico, il quale, nella Relazione della commissione incaricata di fornire un parere sul disegno di legge di riforma del codice penale, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, I, Roma, 1928, pp. 44-45, osservava che «la Commissione, pur non volendo chiudere la via con una rigida affermazione di principi ad un più profondo esame della grave questione, inclina però a ritenerle di natura giurisdizionale». Proprio in ragione, infatti, della natura accentuatamente afflittiva delle nuove misure di sicurezza, appariva necessario «assicurare l'intervento del giudice penale, con facoltà di vigilanza, di controllo (preferibilmente periodico) e di decisione (di ufficio o su istanza del condannato od altri interessati), per tutta la fase esecutiva delle misure di sicurezza, dando così pieno sviluppo al concetto della giurisdizionalità della esecuzione di tutti i provvedimenti penali».

secondo un piano completo, fra i mezzi di lotta contro il delitto» [195].

Un altro profilo affrontato a più riprese dal Ministro Rocco era quello dei rapporti tra le misure di sicurezza e le misure di polizia. Secondo il Guardasigilli, i due strumenti dovevano essere tenuti ben distinti in quanto, mentre le prime intervenivano *post delictum*, le seconde miravano ad anticipare la commissione del reato, operando dunque *ante delictum*.

Una tale distinzione tra misure *ante delictum* e misure *post delictum*, per quanto oggi appaia sfumata e incerta (*supra*, 2.2.1), trovava però in effetti un positivo riscontro nella legislazione di pubblica sicurezza, non essendo richiesto che il destinatario delle misure di polizia fosse sospettato di aver tenuto comportamenti penalmente rilevanti (*supra*, 2.1.3). Si è anche detto, però, che una spiegazione più profonda circa la coesistenza delle misure di sicurezza con le misure di polizia poteva essere anche individuata nel fatto che, mentre le prime venivano destinate al controllo della pericolosità *stricto sensu* criminale, le seconde dovevano servire a svolgere il "lavoro sporco" di neutralizzazione di tutte le forme di dissenso nei confronti del regime (di nuovo *supra*, 2.1.3).

> «Le differenze, tra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, sono chiare. Anche i provvedimenti di polizia sono preventivi del reato, ma in un duplice senso, perché combattono le cause della delinquenza e perché sono adottate *ante factum*. Invece le misure di sicurezza che trovano posto nel codice penale, sono mezzi preventivi solo nel senso che combattono le cause della delinquenza, ma sono adottate solo *post factum*. Come dice il Merkel, c'è la stessa differenza, fra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, che vi è tra il caso di chi compera una pompa per la ipotesi di un incendio e di chi la adopera quando l'incendio è già scoppiato. I provvedimenti di polizia sono presi dall'autorità amministrativa, le misure di sicurezza dall'autorità giudiziaria. I provvedimenti di polizia hanno connessione con la pena; le misure di sicurezza sono accessorie o sostitutive della pena, o alternative con essa» [196].

Posta questa distinzione di fondo, secondo alcuni parlamentari si rendeva necessario affiancare alla riforma del codice penale una riforma della legislazione di pubblica sicurezza, al fine di predisporre un assetto legislativo realmente idoneo alla prevenzione e alla repressione dei reati e al controllo della pericolosità sociale. Ciò che poi sarebbe in effetti avvenuto con

---

[195] *Ivi*, pp. 45-46.

[196] In questi termini il Ministro Rocco nella discussione generale del 27 maggio 1925, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, I, Roma, 1928, pp. 106-107.

le leggi di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931 (*supra*, 2.1.3).

> «E poiché la riforma deve abbracciare tanto il codice penale che la legge di pubblica sicurezza, la Commissione richiama l'illuminata attenzione degli onorevoli ministri della giustizia e dell'interno, oltre che sulla delinquenza abituale e dei minori, di cui or ora si è fatto cenno, anche su tutte quelle altre forme di delinquenza che da tanti anni sono obbietto di studio di giuristi o sociologi, senza che mai si sia venuto ad alcun risultato. S'intende parlare di tutti coloro che sono spinti al malaffare dall'ozio, dall'avversione al lavoro, dal vagabondaggio, da malattie congenite od acquisite, dal tardo sviluppo fisico e morale, dall'alcoolismo, dal cocainismo e da tante altre anomalie e anormalità. È ormai tempo che dal campo astratto delle teorie e de' principi, si scenda all'attuazione di quelle riforme, che si stimano opportune alla cura di un malanno sociale, il quale, di giorno in giorno, va divenendo sempre più grave e allarmante. Il momento attuale, per venire ai rimedi, è tanto più propizio, in quanto dovendo modificarsi, come si è detto dianzi, la legge punitiva e quella di sicurezza, si può adottare un piano d'intesa completo ed armonico di prevenzione e di repressione, da applicarsi in corrispondenza dei bisogni sociali» [197].

Nella visione del Governo fascista, insomma, l'introduzione delle misure di sicurezza non doveva essere intesa come un irrigidimento, e dunque come un depotenziamento, della polizia di sicurezza, quanto piuttosto una sua riaffermazione, se non addirittura una sua esaltazione.

> «La polizia di sicurezza, sia quando venga attuata dagli organi della pubblica sicurezza, sia quando venga esercitata dal giudice, intende, per vie distinte e coesistenti, condurre la lotta contro la pericolosità sociale: per vie, cioè, tali che fra loro non si escludono, ma delle quali ciascuna può essere battuta senza pregiudizio dell'altra. La pericolosità criminale non è qualcosa di diverso dalla pericolosità sociale; ne è una specie; ha la stessa sua natura; ed è quindi ovvio che non possano essere considerate antagonistiche le attività dirette a combattere le due forme di pericolosità. La obiezione che possa, l'attività ordinaria di sicurezza, avere maggiore flessibilità d'iniziative e di movimenti, di quella che si è consentita al giudice, potrebbe avere una qualche consistenza, se il Progetto avesse aderito all'indirizzo di taluni giuristi fautori della giurisdizionalizzazione delle misure di sicurezza, e, in secondo luogo, se l'ordinamento delle misure di sicurezza non lasciasse i più larghi margini alla comune attività di polizia. Ma né l'una né l'altra di tali ipotesi risponde al sistema adottato dall'attuale Progetto.

---

[197] Con queste parole il senatore Alfonso Di Blasio, nella sua relazione sulla riforma del codice penale, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, I, Roma, 1928, p. 204.

> Questo conserva, all'ordine del giudice, carattere amministrativo e, in conseguenza, lo mantiene immune da quella maggiore rigidità che, senza dubbio, informa il provvedimento giurisdizionale. E, d'altra parte, riserva agli organi di polizia – in misura anche più larga di quella che consentiva il progetto preliminare del 1927 – piena libertà di iniziativa nella lotta contro le classi pericolose della società, col mantenere intatta la loro potestà di intervento in tutti i casi, nei quali manchino al giudice gli elementi di giudizio per applicare le misure di sicurezza, ovvero di queste abbia giudice disposto la revoca. Può dunque concludersi che il Progetto non crea affatto, fra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, un conflitto, in atto o in potenza; non vuole svalutazioni di questo o di quel potere; non instaura un regime di competizioni; ma attua un regime di armonica e piena coesistenza. In altre parole, le misure di sicurezza possono importare una duplicazione delle attività di polizia; non mai una riduzione e un impoverimento del contenuto della polizia di sicurezza» [198].

Peraltro, nel senso di un rafforzamento dell'attività di prevenzione dei reati doveva essere letta, secondo il Guardasigilli, anche la scelta di affidare l'applicazione delle misure di sicurezza al giudice penale. Se, infatti, già durante il dibattito nelle commissioni incaricate di redigere dei pareri sulle versioni intermedie del progetto di codice si era esclusa la necessità di una particolare specializzazione dei giudici incaricati di applicare le misure di sicurezza [199], nella sua relazione al progetto definitivo di codice penale il Ministro Rocco difendeva la scelta governativa, per un verso, sottolineando il carattere sostanzialmente unitario delle indagini necessarie per l'accertamento della responsabilità penale e della pericolosità sociale e, per altro verso, adducendo ragioni di economia processuale.

---

[198] Così il Ministro Rocco nella sua Relazione al progetto definitivo di codice penale, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, I, Roma, 1929, p. 15.

[199] In questo senso l'onorevole Longhi, il cui intervento veniva stenografato nel modo seguente: «Non crede che occorrano giudici specialmente preparati. Occorreranno giudici preparati, non specializzati. In fondo la situazione del giudice non sarà diversa da quella che è ora, se non per una maggiore attività in un nuovo campo d'azione, che anche ora non gli è chiuso del tutto. Quando un delinquente è pazzo, saranno i tecnici a dichiararlo, e il giudice provvederà a internarlo in uno di quei manicomi, che egli fin da ora propone che si chiamino manicomi di sicurezza criminale; se si tratta di un minore, si provvede per il riformatorio, senza necessità di profonde indagini tecniche; e se di un delinquente professionale, si dispone per la casa di lavoro, mentre è il numero delle recidive, che esercita soprattutto il suo peso e dice la parola determinante e quella decisiva. Non occorreranno perciò maggiori cognizioni di ora. Darà dopo, che occorrerà una maggiore tecnicità. L'equivoco è di confondere il momento dichiarativo con quello esecutivo». Cfr. il verbale n. 40 del 17 maggio 1928 *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, IV, II, Roma, 1929, p. 554.

«Gli accertamenti compiuti nel procedimento penale circa i numerosi e complessi elementi psicologici che confluiscono nell'azione antigiuridica, hanno concreto valore non soltanto per il problema della punibilità, ma per quello della prevenzione, da attuare con provvedimenti di sicurezza. La eterogeneità dei mezzi di lotta non esclude una sostanziale affinità di investigazioni. La gravità del reato e la capacità a delinquere, se apprestano i criteri per l'applicazione della pena, costituiscono, in pari tempo, elementi da cui non può al certo prescindere l'attività di prevenzione, fondata nella pericolosità sociale dell'agente. La valutazione dei detti elementi agli effetti della responsabilità penale è anche valutazione profonda della pericolosità agli effetti della applicazione delle misure di sicurezza. Dissociare le due funzioni varrebbe quanto disgregare artificiosamente la psiche dell'individuo, sdoppiare la unità inscindibile della valutazione psicologica, determinare una eventuale contraddittorietà di apprezzamenti, con sicuro danno dell'interesse sociale di prevenzione.
Infine, a giustificazione del sistema seguito dal Progetto, ricorre altresì una considerazione di economia processuale: l'intento, cioè, di evitare duplicazioni superflue di organismi e di realizzare una semplificazione strutturale di funzioni e di organi, attraverso un sistema che renda possibile i risultati maggiori, coll'impiego di mezzi più spediti e meno complessi. Ove sia in corso un procedimento penale per un fatto riguardo a cui si indaga se costituisca o meno reato, e se e quali conseguenze giuridiche determini a carico del suo autore, è manifesta la superfluità di altro procedimento avanti un diverso organo dello Stato, ed è anche manifesto il danno sociale che proverrebbe da un inverso sistema, per la tardività, oltre che per la inevitabile incompletezza, dei provvedimenti amministrativi di prevenzione» [200].

4.2. … *a vecchi arnesi pressoché in disuso*

Com'è noto, già a far data dagli anni Settanta del secolo scorso le misure di sicurezza versano in uno stato di profonda crisi, e ormai la loro «età dell'oro (…) sembra volgere definitivamente al termine» [201]. Giudicate estranee a «una tradizione giuridica di legalità e libertà» [202], le misure di sicurezza

---

[200] Di nuovo il Ministro Rocco nella sua Relazione al progetto definitivo di codice penale, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, I, Roma, 1929, p. 248.

[201] E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1997), p. 762.

[202] G. Bettiol, *I problemi di fondo delle misure di sicurezza*, in *Stato di diritto e misure di sicurezza. Atti del convegno di Bressanone*, Padova, 1962, p. 17, dove l'A. giudica tollerabile un sistema di misure di contenimento della pericolosità sociale soltanto nei confronti di soggetti non imputabili e dunque non sottoponibili a pena ed osserva: l'«uomo libero e capace non può essere oggetto di un giudizio di pericolosità perché non è un momento o una forza cieca della natura, ma un essere che si estolle ed opera nel mondo dei valori là dove un calcolo di probabilità non ha diritto di cittadinanza».

hanno in breve tempo evidenziato un significativo deficit di effettività: anzitutto, è stato pagato il «grave ritardo accumulato dal legislatore nazionale», il quale ha conservato l'originario impianto codicistico, fortemente orientato alla difesa sociale e poco (o per nulla) calibrato rispetto all'obiettivo di risocializzazione del reo [203]; inoltre, si è registrata una progressiva assunzione, da parte della pena, di «una forte impronta 'trattamentale'», ciò che ha comportato una significativa riduzione del margine applicativo della misura di sicurezza [204] (anche *supra*, I, 5 ss.); infine, il nuovo codice di rito del 1988 – per un verso, escludendo la loro applicazione in caso di adesione ad alcuni riti alternativi (ad esempio, al patteggiamento) e, per altro verso, non potenziando gli strumenti a disposizione del giudice per l'accertamento della pericolosità – non ha certamente contribuito a rivitalizzare le misure in parola [205].

La combinazione di questi fattori ha condotto le misure di sicurezza a uno «stato comatoso di natura per di più irreversibile» [206], fino a ridurle, sul

---

[203] L. Fornari, *Misure di sicurezza e doppio binario: un declino inarrestabile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, pp. 615-616, dove l'A. aggiunge che l'Italia è «rimasta sostanzialmente esclusa dall'influenza di tutti quei principi liberali (proporzionalità, vicarietà, sussidiarietà, limitazione temporale della misura) che, come abbiamo visto, svariati ordinamenti europei recepiscono, in limiti più o meno ampi, come elementi necessari a porre i diritti di libertà del soggetto al riparo da compromissioni 'eccessive'».

[204] *Ivi*, p. 623, laddove l'A. evidenzia che la «'caduta di peso' delle misure [di sicurezza], cui si assiste anche nel nostro Paese, non è cioè tanto il frutto di una consapevole presa d'atto legislativa delle loro carenze e quindi della necessità di intervenire direttamente sulla normativa che le regola, ma rappresenta piuttosto l'esito indotto di strategie e scelte politico-criminali che, agendo su funzioni e carattere della *pena*, si riflettono, ridimensionandola, sull'area delle misure di sicurezza».

[205] *Ivi*, p. 625 ss. L'A. osserva che, in controtendenza rispetto a questo *trend* legislativo, sembra porsi la riforma del rito minorile operata dal d.P.R. 22 dicembre 1988, n. 448, il quale ha «creato un sistema estremamente flessibile (…) e rispondente a quella logica di 'personalizzazione' dei provvedimenti giudiziali, che costituisce uno degli aspetti più peculiari (e discussi) della riforma penalprocessuale minorile: il tutto finalizzato a consentire che anche l'applicazione delle misure di sicurezza assicuri quella connotazione 'educativa' che deve permeare, nelle intenzioni del legislatore, la vicenda del minore all'interno del "circuito penale", dal momento dell'entrata a quello, il più possibile anticipato, dell'uscita».

[206] E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1997), cit., p. 762, il quale precisa la sua asserzione nel modo che segue: «stato comatoso frutto non certamente del caso, ma indubbiamente esito – forse non del tutto prevedibile né desiderabile – dell'azione congiunta di processi politico-culturali sviluppati autonomamente al di fuori di un razionale disegno di politica criminale, ma reciprocamente condizionantisi ed obiettivamente convergenti. Stato comatoso probabilmente risultato della confusione – singolarmente accentuata – che continua ad imperare in quest'ultimo scorcio di secolo a livello di legislazione in formazione, a causa del permanente stato di emergenza in cui vive il sistema

piano applicativo, a «un *ramo secco* del sistema sanzionatorio» [207].

Per tali ragioni, la dottrina ha invocato a più riprese una riforma radicale della disciplina delle misure di sicurezza: mentre alcuni, ancora di recente, hanno suggerito di abbandonare definitivamente il doppio binario, in favore di un sistema sanzionatorio incentrato sulla pena e sul concetto di responsabilità personale [208]; altri hanno invece proposto un ripensamento del sistema delle misure di sicurezza, il quale dovrebbe rivolgersi solamente ai soggetti non imputabili come complesso di misure alternative o vicarie rispetto alla pena, caratterizzate da contenuti trattamentali e curativi [209].

Dopo una lunghissima inerzia, con l'art. 1 co. 16 lett. d) l. 23 giugno 2017, n. 103, il legislatore aveva finalmente delegato l'esecutivo a riformare la disciplina delle misure di sicurezza sulla base dei criteri direttivi del ridimensionamento del doppio binario a vantaggio di misure riabilitative e terapeutiche e del minor sacrificio possibile della libertà personale [210]. In particolare,

---

penale, costretto a subire ogni tipo di intervento ispirato dalla logica del contingente e privo quindi del raccordo organico con un razionale disegno riformatore, riconducibile agli indirizzi politico-criminali di matrice europea. Stato comatoso che è andato certamente al di là delle aspirazioni di coloro che volevano ricondurre l'istituto della misura di sicurezza nell'ambito delle prospettive indicate dalle scelte costituzionali in materia ma che al contempo si avvicina di molto al desiderio di chi ha da sempre negato alla misura di sicurezza, per ragioni ideologiche e di *Weltanschauung*, ogni tipo di legittimità a vivere all'interno della legislazione penale di uno Stato democratico».

[207] M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario*, cit., p. XV.

[208] In favore della tesi monistica, tra altri, v.: F. Antolisei, *Pene e misure di sicurezza*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, p. 129, p. 132 e, di recente, S. Moccia, *Da Kant al 'binario unico'*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 533 ss. In passato, a sostegno, invece, di un doppio binario "corretto", caratterizzato da un rapporto di vicarietà della misura di sicurezza rispetto alla pena: G. Marinucci, *Politica criminale e riforma del sistema penale*, in G. Marinucci, E. Dolcini, *Studi di diritto penale*, Milano, 1991, p. 92.

[209] Cfr. E. Musco, voce *Misure di sicurezza*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1983, p. 9, il quale, pur sostenendo la necessità di svoltare verso un sistema sanzionatorio di tipo monistico, lascia comunque intravedere un margine di operatività delle misure di sicurezza nei confronti di minori, di soggetti in condizioni di anormalità psichica o in stato di intossicazione cronica, per i quali «il problema diventa soltanto quello della scelta di un trattamento *ad hoc*». Cfr. anche M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario*, cit., p. 350 ss., il quale propone un «doppio binario "minimo"» per i non imputabili, non più scisso tra pene e misure di sicurezza ma interno alla pena stessa, sì da «conciliare le due anime della prevenzione, quella negativa della difesa sociale e quella positiva della rieducazione».

[210] In questi termini G.L. Gatta, *Riforma Orlando: la delega in materia di misure di sicurezza personali. Verso un ridimensionamento del sistema del doppio binario*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 6/2017, p. 253. Per un commento alla delega in materia di misure di sicurezza durante l'*iter* parlamentare di approvazione, v. anche: M. Bertolino, *Il "crimine" della pericolosità sociale: riflessioni da una riforma in corso*, in *Dir. pen. cont.*, 24 ottobre 2016; F. Palazzo, *La Riforma penale*

veniva indicata la via dell'abbandono della doppia sanzione (oltre che per i non imputabili, anche) per i semimputabili, per i quali avrebbero dovuto essere predisposte misure curative e risocializzanti; mentre per gli imputabili la combinazione di pena e misura di sicurezza avrebbe dovuto essere confinata ai soli gravi reati di cui all'art. 407 co. 2 lett. a) c.p.p. [211].

Anche questa occasione, tuttavia, è alfine sfumata per il mancato esercizio della delega entro il termine di un anno fissato dalla l. n. 103/2017: purtroppo, nonostante le conclamate inefficienze palesate dalle misure di sicurezza e le continue istanze riformatrici avanzate dalla dottrina, sembra che il legislatore non sia ancora pronto a elaborare una seria riforma del sistema sanzionatorio, e a congedarsi definitivamente dal sistema delle misure di sicurezza così come congegnate dal legislatore fascista [212].

4.3. *La disciplina delle misure di sicurezza in generale: un breve riepilogo*

Com'è noto, ai sensi dell'art. 202 c.p., l'applicazione delle misure di sicurezza è subordinata all'esistenza di due presupposti.

Il primo, di carattere oggettivo, è costituito dalla commissione di un reato, il quale svolge «un ruolo di limite esterno alla utilizzazione dell'idea della prevenzione e della sicurezza» [213] e che la migliore dottrina ha cercato

---

alza il tiro? Considerazioni sul disegno di legge A.S. 2067 e connessi, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, n. 1, in part. p. 58; M. Pelissero, *La politica penale delle interpolazioni*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, n. 1, in part. p. 66 ss. I due A. da ultimo citati avevano criticato l'eccessiva vaghezza della delega, ma al contempo avevano salutato con favore la rinnovata attenzione del legislatore per un tema, qual è quello delle misure di sicurezza, per lungo tempo rimasto negletto.

[211] Per completezza, segnaliamo che con d.m. 19 luglio 2017 era stata costituita una «Commissione per la riforma del sistema normativo delle misure di sicurezza personali e dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario, specie per le patologie di tipo psichiatrico, e per la revisione del sistema delle pene accessorie», presieduta dal prof. Pelissero, la quale aveva elaborato una proposta di riforma che cercava di coniugare i non sempre puntuali criteri forniti dal legislatore delegante con i principi costituzionali e con le indicazioni rese dalla Corte costituzionale. Per la consultazione dell'articolato si rinvia al sito istituzionale del ministero della giustizia, nella sezione relativa alle commissioni di studio.

[212] V. però F.M. De Martino, *La (mancata) riforma Orlando in tema di misure di sicurezza: non tutti i mali vengono per nuocere*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 1, il quale non valuta in termini del tutto negativi il fallimento della riforma in questione. Nello scritto appena citato, infatti, l'A. ha criticato la formulazione della delega, la quale «non pare farsi carico delle numerose aporie culturali, costituzionali e sistematiche, rilevate dalla dottrina»; e ha paventato il rischio che la nuova impostazione terapeutica delle r.e.m.s., abbinata ad una revisione del modello definitorio dell'infermità, riproduca «la stessa logica manicomiale degli anni Cinquanta».

[213] E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1997), cit., p. 765, il quale poi precisa che il presupposto

di valorizzare, in chiave garantistica, come criterio selettivo per l'inflizione di una misura adeguata alla gravità del fatto commesso [214]. Eccezionalmente, il co. 2 dell'art. 202 c.p. ammette poi la possibilità di applicare la misura di sicurezza anche a chi abbia realizzato «un fatto non preveduto dalla legge come reato»: attualmente, le uniche due ipotesi normativamente previste [215] sono quelle di cui agli artt. 49 e 115 c.p. [216], denominate dalla dottrina 'quasi

della commissione di un reato è indice della «consapevolezza che le misure di sicurezza incidono pesantemente sulla sfera della libertà individuale e sono particolarmente afflittive». In questo senso, il «requisito del fatto di reato appare (…) al legislatore come il sintomo più qualificato, quello che fra l'altro fa mettere in moto l'intero procedimento applicativo e che consente, inoltre, di tracciare una chiara linea di confine con le misure di polizia».

[214] L. Fornari, *Misure di sicurezza e doppio binario: un declino inarrestabile?*, cit., p. 591 ss., dove l'A., sintetizzando il dibattito dottrinale europeo in tema di misure di sicurezza, osserva che «la *gravità* del fatto commesso costituisce (…) un profilo generalmente poco valorizzato sia dalla normativa che dalla dottrina». Così, prendendo atto della scarsa incisività di una clausola generale come quella prevista dall'art. 202, co. 1, c.p., l'A. individua due possibili vie alternative per restituire centralità al fatto-reato: la prima «consiste nella previsione, a livello di parte speciale, delle fattispecie o delle categorie di fattispecie che possono legittimare il ricorso alle misure di sicurezza detentive»; la seconda, invece, prevede la «indicazione, per quanto possibile puntuale, fra i presupposti di ogni singola misura, delle specifiche violazioni che ne possono giustificare l'applicazione». In termini analoghi: I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, cit., p. 537; E. Musco, *La misura di sicurezza detentiva*, cit., p. 133 ss.

[215] In verità, sotto la vigenza della l. n. 1423/1956 nella sua originaria formulazione, Gius. Sabatini, voce *Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in *Nov. dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 773, aveva ricondotto alla locuzione «fatto non preveduto dalla legge come reato» anche la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, la quale veniva espressamente qualificata come misura di sicurezza. Secondo le parole dell'A., «mentre *la diffida ed il rinvio ai luoghi di residenza con foglio di via obbligatorio* sono *misure di polizia*, la sorveglianza speciale è *misura di sicurezza*». Va peraltro osservato che quella dell'autorevole studioso è una osservazione senz'altro suggestiva, ma forse più calzante rispetto alle fattispecie di pericolosità previste dalla l. n. 1423/1956 nella sua formulazione originaria, le quali erano in parte svincolate dalla commissione di un reato (ad es., la categoria degli oziosi e dei vagabondi). L'inclusione della sorveglianza speciale nella *species* "misure di sicurezza" non era però del tutto peregrina e anzi – come si vedrà nel prosieguo (*infra*, 4.5) – trova nuove e ampie conferme nella legislazione di prevenzione attualmente vigente e, ancor più, nell'uso che delle misure preventive fa la giurisprudenza più recente. *Contra*: I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, cit., p. 300 ss., il quale ritiene che la formula «fatto non preveduto dalla legge come reato» sia idonea a ricomprendere solo le ipotesi normativamente previste di "quasi reato"; detto altrimenti, secondo l'A. l'anzidetta locuzione non costituisce una clausola aperta.

[216] Cfr. A. Martufi, Nulla periculositas sine actione? *Pericolosità sociale e materialità del fatto alla prova delle fattispecie di quasi reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 818 ss., il quale si sforza di estendere ai "quasi reati" quanto già detto in relazione al ruolo centrale che deve essere giocato dal fatto di reato rispetto alla valutazione di pericolosità sociale. Condivisibilmente l'A. osserva:

reato' «a significare che si è in presenza di una azione che, pur non avendo carattere di reato, si manifesta in modo talmente aderente al reato da permettere di riconoscere in essa un indizio sicuro di pericolosità sociale» [217].

Il secondo presupposto è rappresentato dalla pericolosità sociale, il cui accertamento implica, secondo una consolidata giurisprudenza, la considerazione non soltanto della gravità del fatto-reato, ma anche dei fatti successivi, dei comportamenti tenuti dal reo durante l'espiazione della pena, delle altre circostanze di cui all'art. 133 c.p., nonché dei rilievi dei periti sulla personalità e sui problemi psichiatrici del soggetto [218].

Va peraltro ricordato che, nell'impostazione originaria del codice, il requisito della pericolosità sociale era ingabbiato in un meccanismo di presunzioni, evidente segnale di un «atteggiamento di sfiducia del legislatore nei confronti della capacità del giudice ad accertare la pericolosità» [219]. In particolare, le ipotesi di pericolosità presunta erano riconducibili sostanzialmente a due categorie: l'una caratterizzata da condizioni patologiche o di immaturità del soggetto autore di reato, l'altra basata sulle condizioni psicologiche o sulle caratteristiche morali dell'agente, così come desumibili dai precedenti penali [220].

Dopo aver inizialmente negato che la presunzione *ex lege* di pericolosità scolpita nell'art. 204 co. 2 c.p. fosse di per sé incompatibile con la Costituzione [221], la

«In sintesi, per ritenere sussistente la pericolosità sociale dell'autore di quasi reato occorre accertare la commissione di atti che di questa condizione costituiscano un'estrinsecazione oggettiva, con la conseguenza che il giudice non potrà applicare la misura laddove la condotta riveli, viceversa, l'assoluta inoffensività del suo autore. Più in particolare, ci sembra che la manifestazione esteriore dell'idoneità criminale del soggetto debba altresì rivestire un coefficiente minimo di offensività, presentando un grado di sviluppo verso il reato tale da renderla anche oggettivamente pericolosa».

[217] E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1983), cit., p. 1.

[218] Cfr., per i diversi aspetti, Cass., sez. I, 28 novembre 2018 (dep. 25 febbraio 2019), n. 8242, Morreale; Cass., sez. I, 16 maggio (dep. 2 novembre) 2017, n. 50164, Carrara; Cass., sez. V, 11 maggio (dep. 21 settembre) 2017, n. 43631, C.; Cass., sez. III, 17 aprile (dep. 10 luglio) 2013, n. 29407, L.

[219] E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1997), cit., p. 766, il quale aggiunge che la pericolosità presunta «costituiva indubbiamente per il legislatore del '30 uno strumento di rara efficacia a tutela "dell'interesse sociale di difesa contro il delitto"».

[220] In questo senso, E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1983), cit., p. 2; C. Peluso, voce *Misure di sicurezza*, cit., p. 150.

[221] Cfr. Corte cost., sent. 3-10 marzo 1966, n. 19, con rinvio alle note di I. Caraccioli, *Sulla legittimità costituzionale della pericolosità presunta*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 1009 ss.; A. Pace, *Misure di sicurezza e pericolosità sociale presunta*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 191 ss.; nonché Corte cost., sent. 1-9 giugno 1967, n. 68, con nota di G. Vassalli, *Le presunzioni di pericolosità sociale di fronte alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 742 ss.

Corte costituzionale, prima in materia minorile [222] e poi anche con riferimento agli imputati adulti [223], ha cominciato a dichiarare l'illegittimità di alcune ipotesi di pericolosità presunta. Prendendo atto del mutato atteggiamento del Giudice delle leggi rispetto a limitazioni della libertà personale, operate sulla base di presunzioni e senza tener conto delle particolari condizioni del destinatario della misura, con l'art. 31 l. n. 663/1986 il legislatore ha abrogato l'art. 204 c.p. e ha stabilito il principio per cui «tutte le misure di sicurezza personali sono ordinate previo accertamento che colui il quale ha commesso il fatto è persona socialmente pericolosa».

A norma dell'art. 205 c.p., le misure di sicurezza sono di regola ordinate dal giudice della cognizione con la stessa sentenza di condanna o di proscioglimento, ma possono essere applicate per la prima volta anche dal magistrato di sorveglianza durante l'esecuzione della pena o durante il periodo in cui il condannato si è sottratto volontariamente all'esecuzione della pena, ovvero in ogni tempo nei casi stabiliti dalla legge [224]: il che significa che, se i sintomi di pericolosità del reo emergono in un momento successivo alla pronuncia della sentenza di condanna, l'autorità giudiziaria può sempre correre ai ripari disponendo l'applicazione di una misura di contenimento a carattere detentivo o non detentivo.

Nel caso in cui l'imputato abbia commesso più reati per i quali la legge prevede l'applicazione di misure di sicurezza, l'art. 209 c.p. stabilisce un principio di unitarietà delle misure, «in considerazione della valutazione unitaria della pericolosità del soggetto» [225]: così, se le misure di sicurezza

---

[222] Corte cost., sent. 12-20 gennaio 1971, n. 1, con nota di G. VASSALLI, *La pericolosità presunta del minore non imputabile*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 2 ss.

[223] Il riferimento è a Corte cost., sent. 8-27 luglio 1982, n. 139, con rimando alle note di: E. MUSCO, *Variazioni minime in tema di pericolosità presunta*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1584 ss.; G. VASSALLI, *L'abolizione della pericolosità degli infermi di mente attraverso la cruna dell'ago*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1202 ss.; nonché a Corte cost., sent. 15-28 luglio 1983, n. 249, con rinvio alla nota di D. GIURI, *Infermità psichica e presunzione di pericolosità nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 460 ss.

[224] Ad es., possono essere applicate in ogni tempo le misure di sicurezza a coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, posto che anche la stessa dichiarazione di abitualità, professionalità o tendenza a delinquere può essere pronunciata dal giudice in ogni tempo ai sensi dell'art. 109 co. 2 c.p. Ancora, a norma dell'art. 210 ult. co. c.p. può essere applicata in ogni tempo la misura di sicurezza della libertà vigilata a chi, condannato all'ergastolo, non debba scontare in tutto o in parte la pena per effetto dell'indulto o della grazia.

[225] C. PELUSO, voce *Misure di sicurezza*, cit., p. 154.

sono «della medesima specie», il giudice potrà applicarne solo una [226]. In deroga a tale principio, invece, il co. 2 del medesimo articolo ammette la possibilità del cumulo di misure di sicurezza qualora esse siano di specie diversa e il giudice reputi necessaria l'applicazione congiunta in relazione alla pericolosità soggettiva del condannato [227].

Secondo l'impostazione originaria del codice, la durata delle misure di sicurezza è determinata nel minimo e indeterminata nel massimo [228], il che appare perfettamente in linea con gli obiettivi di difesa sociale e di neutralizzazione dei soggetti pericolosi perseguiti dal legislatore del 1930 [229]. Tale disciplina ha però contribuito al consolidarsi del deprecabile fenomeno dei c.d. "ergastoli bianchi", fenomeno consistente in un prolungamento *sine die* del confinamento del condannato reputato pericoloso all'interno di strutture destinate all'esecuzione delle misure di sicurezza detentive. Com'è noto, per porre fine a tale prassi, il d.l. 31 marzo 2014, n. 52, conv. con modif. dalla l. 30 maggio 2014, n. 81, ha introdotto un limite di durata massima delle misure di sicurezza detentive: ai sensi dell'art. 1 co. 1-*quater* del citato decreto è infatti previsto che le «misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima».

Oltre alle periodiche rivalutazioni della pericolosità da parte del

---

[226] La dottrina non è concorde rispetto al significato da attribuire alla locuzione «misure di sicurezza della medesima specie». Secondo una lettura più restrittiva e fedele al dato letterale, per "medesima specie" dovrebbe intendersi l'assoluta identità delle misure. Per un'altra tesi, con tale espressione si farebbe riferimento a misure che hanno uguali o analoghe finalità. Infine, per una terza tesi, sarebbero della "medesima specie" le misure che presentano un trattamento simile in vista del raggiungimento della loro finalità tipica. Cfr. C. PELUSO, voce *Misure di sicurezza*, cit., p. 154 ed i riferimenti dottrinali ivi richiamati.

[227] Gli interpreti si sono interrogati se l'art. 209 c.p. ammetta anche la possibilità di applicare più misure di sicurezza in relazione al medesimo fatto. In dottrina prevale l'opinione negativa, mentre la giurisprudenza appare piuttosto discordante. Cfr. ancora una volta C. PELUSO, voce *Misure di sicurezza*, cit., p. 154.

[228] E. MUSCO, voce *Misure di sicurezza* (1997), cit., p. 778, il quale osserva che la «durata minima è stata stabilita dal codice in via preventiva e presuntiva, sulla base di una considerazione astratta dello stato di pericolosità, senza riguardo alla concreta condizione personale del soggetto cui la misura deve essere applicata» e che a «volte sulla durata della misura incide, nella previsione normativa, anche l'elemento della gravità astratta del reato, a conferma della commistione tra profili repressivi ed esigenze di riadattamento sociale».

[229] Per tutti, E. MUSCO, *La misura di sicurezza detentiva*, cit., p. 116; B. SICLARI, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza personali*, Milano, 1977, p. 146.

magistrato di sorveglianza [230], la fase esecutiva del regime del doppio binario accolto dal nostro codice si caratterizza per l'esecuzione cumulativa di pena e misura di sicurezza, con esclusione di «ogni forma di 'vicarietà' fra l'una e l'altra» [231]. Dispone, infatti, l'art. 211 c.p. che la misura di sicurezza è eseguita dopo che la pena detentiva è stata scontata o è altrimenti estinta, mentre la misura aggiunta a pena non detentiva è eseguita dopo che la sentenza di condanna è divenuta irrevocabile; inoltre, in caso di applicazione di più misure di sicurezza, prima viene eseguita quella detentiva e dopo quella non detentiva.

> Va peraltro ricordato che non tutte le alternative alla pena detentiva sono compatibili con le misure di sicurezza.
> Anzitutto, ai sensi dell'art. 164 co. 2 n. 2 c.p., l'istituto della sospensione condizionale della pena non può trovare applicazione nei confronti del reo cui debba essere applicata una misura di sicurezza personale. Il che suggerisce che anche nella diversa ipotesi in cui un soggetto risulti già condannato e sottoposto a misura di sicurezza in altro procedimento, egli non potrebbe beneficiare della sospensione condizionale della pena nel processo penale in cui egli sia attualmente imputato.
> Inoltre, con riguardo alle pene sostitutive così come riscritte dalla riforma Cartabia, i già citati artt. 59 co. 2 lett. c) e 68 co. 1 l. n. 689/1981 stabiliscono due regole: a) il giudice non può sostituire la pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'art. 53 l. n. 689/1981 nei confronti dell'imputato al quale egli

---

[230] Com'è noto, infatti, ai sensi degli artt. 207 e 208 c.p., una volta trascorso il periodo minimo di durata della misura di sicurezza, il magistrato di sorveglianza procede a una nuova valutazione della pericolosità del soggetto: in caso di persistenza della stessa, il giudice proroga la misura e fissa un nuovo termine per rivalutare le condizioni del soggetto, ma resta salva la possibilità di revocare la misura prima dello spirare del nuovo termine qualora il pericolo di commissione di nuovi reati sia nel frattempo cessato; nell'opposto caso, invece, in cui la pericolosità sia cessata, il giudice dispone la revoca della misura di sicurezza. Inoltre, l'art. 69 co. 4 ord. penit. consente al magistrato di sorveglianza di revocare la misura di sicurezza anche prima che sia trascorso il periodo minimo di durata, qualora la pericolosità sociale sia venuta meno.

[231] L. Fornari, *Misure di sicurezza e doppio binario: un declino inarrestabile?*, cit., p. 620, il quale giudica «palese il carattere irrazionale di una siffatta duplicazione sanzionatoria, che oltre a trascurare l'ovvia esigenza di predisporre un immediato trattamento specifico nei confronti di soggetti che presentino particolari *deficit* di personalità, sembra presupporre un'esecuzione della pena vuota di quei fini specialpreventivi che sono viceversa imposti dal dettato costituzionale». Ci pare particolarmente perspicua l'osservazione dell'A. secondo cui «[c]on la doppia privazione di libertà personale, allora, il soggetto 'paga' due volte debiti non integralmente suoi: la prima, per la normale influenza esercitata sulla genesi del reato dalle dinamiche della corresponsabilità sociale; la seconda, per l'incapacità della società-Stato di offrire al reo, già svantaggiato, una reale occasione di cura e riscatto, e di estinguere quindi il proprio debito di corresponsabilità».

ritenga di dover applicare (anche) una misura di sicurezza personale; b) nel caso in cui la pena sostitutiva sia stata disposta nei confronti di chi è già sottoposto a misura di sicurezza detentiva per altra causa, oppure nel caso in cui, durante l'esecuzione della pena sostitutiva, sopravvenga l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva, l'esecuzione della pena sostitutiva è sospesa fino all'esaurimento della misura di sicurezza. Tralasciando ogni considerazione sui profili d'incompletezza e d'incoerenza di tale disciplina, dal combinato disposto delle due anzidette norme è dunque possibile ricavare che l'applicazione e l'esecuzione delle pene sostitutive può senz'altro conciliarsi con la contestuale applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza non detentive nell'ambito di diversi procedimenti penali [232].

Nulla, infine, viene disposto con riguardo alle misure alternative alla detenzione, alla messa alla prova, alle pene irrogate dal giudice di pace, al lavoro di pubblica utilità previsto dal t.u. stupefacenti e dal cod. strada e dalla causa estintiva del reato di cui all'art. 162-*ter* c.p. Dal che si ricava una sostanziale compatibilità applicativa ed esecutiva di tali istituti con la misura di sicurezza che sia (stata) disposta in altro procedimento penale.

Ancora, ai sensi dell'art. 212 co. 1 c.p., se il sottoposto a misura di sicurezza viene condannato in via definitiva per un nuovo reato, la misura viene sospesa e riprende a essere eseguita una volta espiata la pena. È appena il caso di rimarcare che la disciplina appena descritta – comprensibile nell'ottica del legislatore del 1930, il quale era soprattutto «preoccupato di far pesare e di far sentire al condannato tutta l'efficacia afflittiva della pena prima di procedere alla risocializzazione» [233] – sembra oggi non pienamente allineata alla finalità rieducativa cui deve necessariamente tendere il trattamento sanzionatorio penale.

Resta fermo, in ogni caso, che, una volta espiata la pena, il magistrato di sorveglianza è tenuto a verificare la persistenza della pericolosità sociale del soggetto ai sensi dell'art. 679 c.p.p. e quest'ultimo può sempre chiedere la revoca anticipata della misura di sicurezza anche durante l'esecuzione della pena detentiva, ove ritenga che non siano più sussistenti i presupposti applicativi [234].

---

[232] Sia consentito, di nuovo, il rinvio a E. Zuffada, *Pene sostitutive e misure di prevenzione*, cit., § 7.4.

[233] E. Musco, voce *Misure di sicurezza* (1997), cit., p. 779.

[234] Dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 207 co. 2 c.p. con sent. 5-23 aprile 1974, n. 110, è pacifica in giurisprudenza la rivedibilità, ad istanza di parte, della misura di sicurezza disposta in sede di cognizione, durante la fase di espiazione della pena. Peraltro, secondo un orientamento che sembra essere prevalente, ai fini della proponibilità della

In base al disposto dell'art. 210 c.p., le vicende estintive del reato e della pena travolgono in buona misura anche le misure di sicurezza[235]. La *ratio* di tale regola è stata giustamente individuata «nell'esigenza politica di disapplicare, entro certi limiti, altresì la misura di sicurezza, e cioè una sanzione anch'essa fortemente restrittiva delle libertà individuali, quando il legislatore abbia disposto, per cause attinenti a motivi d'ordine generale (…), il venir meno della sanzione principale»[236].

Infine, va ricordato che, ai sensi dell'art. 206 c.p., le misure di sicurezza della r.e.m.s. e del riformatorio giudiziario possono essere applicate in via provvisoria, durante il giudizio, nei confronti del minore d'età, dell'infermo di mente, dell'ubriaco abituale, della persona dedita all'uso di sostanze stupefacenti o in stato di cronica intossicazione prodotta da alcool o da sostanze stupefacenti.

Insomma, seppur espressione di un diritto penale "muscolare", e indubbiamente contaminata da una visione illiberale dei rapporti tra individuo e autorità, la disciplina generale delle misure di sicurezza, rimasta sostanzialmente inalterata dal 1930, si è combinata in maniera tutto sommato coerente con la pena, rappresentando tali strumenti, nell'ottica del legislatore fascista, un *alter ego* della sanzione criminale connotato in chiave spiccatamente specialpreventiva (nella sua duplice declinazione di specialprevenzione positiva e, soprattutto, negativa).

È chiaro che l'impostazione originaria delle misure di sicurezza non risulta più allineata ai valori della contemporaneità e ai principi di libertà scolpiti nella Carta costituzionale e che, dunque, tali misure necessitano di un ripensamento per tutti i motivi che si sono già ricordati (*supra*, 4.2). Pur tuttavia, è comunque possibile trarre dal vigente sistema delle misure di sicurezza un'importante indicazione metodologica, e cioè quella per cui un qualsiasi strumentario preordinato al contenimento

---

richiesta di revoca non è necessaria la "prossimità" del termine della pena in espiazione. Cfr., *ex multis*, Cass., sez. I, 18 maggio (dep. 26 ottobre) 2017, n. 49242, Lucky; C. cass., sez. I, 29 novembre (dep. 18 dicembre) 2007, n. 46986, Santoro.

[235] L'art. 210 c.p. stabilisce infatti che l'estinzione del reato impedisce l'applicazione, o fa cessare l'esecuzione, delle misure di sicurezza. Una regola analoga vale anche in caso di estinzione della pena, fatte salve tre eccezioni: anzitutto, non è impedita l'esecuzione delle misure di sicurezza applicabili in ogni tempo a norma dell'art. 205 co. 2 n. 3 c.p.; inoltre, continuano a essere eseguite le misure di sicurezza già ordinate dal giudice con una pronuncia di condanna a pena detentiva superiore a dieci anni; infine, si applica comunque la libertà vigilata a colui che, già condannato all'ergastolo, non debba espiare in tutto o in parte la pena per effetto dell'indulto o della grazia.

[236] I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, cit., pp. 567-568.

della pericolosità sociale deve essere inserito in maniera razionale all'interno del sistema sanzionatorio e, soprattutto, deve dialogare coerentemente con la pena; così come, del resto, il codice Rocco, a suo modo, aveva tentato di fare.

4.4. *In particolare, la misura di sicurezza della libertà vigilata*

Tanto premesso in generale, conviene dedicare un breve spazio alla misura non detentiva della libertà vigilata, la quale assume «un'importanza notevole»[237] nel sistema delle misure di sicurezza sia perché l'art. 215 ult. co. c.p. prevede la sua applicazione in tutti i casi in cui la legge impone genericamente una misura di sicurezza, sia perché, dal punto di vista statistico, essa risulta la più frequentemente applicata.

> Nel 2017, l'ultimo anno preso in considerazione dall'ISTAT con riferimento all'applicazione di tutte le misure di sicurezza, detentive e non detentive, la libertà vigilata era stata applicata in 1.570 casi. Al secondo posto si collocava la misura dell'espulsione, con 1.541 applicazioni. Ancora, la misura della casa di lavoro o della colonia agricola aveva trovato applicazione in 91 casi, mentre le misure delle r.e.m.s. e della casa di cura e custodia in 79 casi. Peraltro, i dati appena indicati non si discostano significativamente da quelli registrati anche negli anni precedenti.
> Nel XXI Rapporto di Antigone si legge poi che, al 31 dicembre 2024, nelle r.e.m.s. erano ricoverate 606 persone, numero lievemente superiore a quella che, alla stessa data, era la capienza massima di tali strutture (circa 600)[238].
> Un dato più recente in merito allo stato di applicazione della libertà vigilata viene fornito dal Ministero della giustizia, il quale riporta che, al 31 dicembre 2024, il numero di soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna per

---

[237] G.F. Falchi, *Libertà vigilata*, in *Scuola pos.*, 1933, I, p. 506, il quale motiva la propria affermazione sulla base di due argomenti. Un primo argomento fa perno proprio sul carattere non detentivo della misura: se è vero, infatti, che lo stato di libertà del vigilato speciale impone all'autorità di pubblica sicurezza una particolare attenzione nel controllo del soggetto, nondimeno esso consente di effettuare una più precisa valutazione della pericolosità «perché, se la persona detenuta può ispirare fiducia con la regolarità del suo comportamento, maggiore affidamento è certamente dato da chi si comporta regolarmente in regime di libertà personale». Un secondo argomento attiene invece alla «duttilità dispositiva della misura»: l'ampio margine di discrezionalità conferito al giudice nella determinazione dei contenuti della libertà vigilata consente infatti di ritagliare la misura sulla personalità di ogni singolo destinatario. Attribuisce valore centrale alla libertà vigilata all'interno del sistema delle misure di sicurezza anche B. Siclari, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza*, cit., p. 95.

[238] Cfr. il XXI Rapporto di Antigone alla sezione "Salute mentale e REMS".

l'esecuzione della misura di sicurezza in discorso è complessivamente di 6.809 (anche *supra*, I, 4.2).

Modellata dal legislatore del 1930 sull'istituto della vigilanza speciale di pubblica sicurezza previsto dal codice Zanardelli [239] (*supra*, 2.1.2), la libertà vigilata costituisce «una forma di transizione dallo stato di detenzione alla piena libertà, avente lo scopo di ottenere, in un regime di vigilanza, il riadattamento sociale del soggetto sopprimendo le sue tendenze antisociali e rendendolo capace di imporsi una disciplina di vita conforme alle prescrizioni di legge» [240].

Secondo l'originaria impostazione codicistica, ai sensi dell'art. 230 c.p. la libertà vigilata deve essere applicata:
a) se è inflitta la pena della reclusione per non meno di dieci anni;
b) quando il condannato è ammesso alla liberazione condizionale [241];
c) se il contravventore abituale o professionale non più sottoposto a misura di

[239] In tal senso C. Aiello, voce *Libertà vigilata*, in *Enc. giur.*, XXI, Torino, 1990, p. 1; M. Secci, voce *Libertà vigilata*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, p. 579. Per un'analisi in chiave storica dell'istituto della libertà vigilata si rimanda a B. Siclari, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza*, cit., p. 96 ss.

[240] B. Siclari, *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza*, cit., p. 95.

[241] Per completezza espositiva, va però ricordato che secondo la Corte costituzionale, la libertà vigilata conseguente alla liberazione condizionale non è una misura di sicurezza, bensì una misura aggiuntiva e complementare al beneficio di cui all'art. 176 c.p. Cfr., in tal senso, Corte cost., sent. 21 febbraio-11 aprile 2023, n. 66, con note di E. Aprile, *Natura e presupposti applicativi della libertà vigilata nei confronti dell'ergastolano ammesso alla liberazione condizionale*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 2361 ss.; G. Mentasti, *Sulla natura della libertà vigilata applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale: brevi note a margine della sentenza n. 66/2023 della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1109 ss.; M. Pascale, *Libertà vigilata dell'ergastolano liberato condizionalmente: misura di sicurezza o alternativa alla detenzione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1610 ss.; V. Polimeni, *Considerazioni a margine della sentenza Corte cost., 11 aprile 2023, n. 66: una battuta d'arresto nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul superamento degli automatismi sanzionatori?*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3; F. Rocchi, *La controversa natura della libertà vigilata collegata obbligatoriamente alla liberazione condizionale: tra istanze di risocializzazione e di difesa sociale*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 728 ss. Nello stesso senso, peraltro, si era già espressa la giurisprudenza di legittimità. Cfr., tra le altre, Cass., sez. I, 28 gennaio (dep. 19 marzo) 1991, n. 343, Negri, in *Cass. pen.*, 1991, n. 10, p. 1567 ss., secondo cui la libertà vigilata ordinata in sede di liberazione condizionale si differenzia dal punto di vista strutturale da quella disposta negli altri casi contemplati dalla legge, dal momento che non è prevista una durata minima né sussiste la possibilità di proroga: la sua durata, infatti, corrisponde alla pena residua da espiare all'atto della liberazione, mentre la sanzione in caso di violazione delle prescrizioni imposte non è costituita dall'applicazione, in aggiunta o in sostituzione, di un'altra misura di sicurezza, bensì dalla revoca della liberazione.

sicurezza commette un altro reato che sia manifestazione dell'abitualità o della professionalità;
d) in tutti gli altri casi determinati dalla legge.
L'applicazione della misura in parola è invece facoltativa nelle ipotesi previste dall'art. 229 c.p. – e cioè in caso di condanna alla reclusione per un tempo superiore a un anno e nei casi di realizzazione di un quasi reato – ovvero quando, al termine dell'assegnazione a una colonia agricola, il giudice ritenga comunque opportuno disporre la sorveglianza del soggetto per un ulteriore periodo (art. 230 co. 2 c.p.).
La rilevanza della partizione tra casi obbligatori e casi facoltativi di disposizione della libertà vigilata sembra venuta meno dopo che, come si è visto (*supra*, 4.3), la legge Gozzini ha espunto dal codice la categoria della pericolosità presunta e ha imposto al giudice di accertare in ogni caso la pericolosità sociale del condannato. La giurisprudenza ha tuttavia osservato che rimane comunque una certa differenza "qualitativa" tra le ipotesi di cui agli artt. 229 e 230 c.p.: differenza la quale consisterebbe nel fatto che, nei casi di misura facoltativa, il giudice potrebbe escludere l'applicazione della libertà vigilata anche in presenza di tutti i suoi presupposti, laddove fornisca un'adeguata motivazione sulle ragioni di tale esclusione [242].
La durata minima è di un anno. È prevista, invece, una durata minima di tre anni quando:
a) la libertà vigilata viene applicata al condannato all'ergastolo il quale non deve espiare in tutto o in parte la pena per effetto di indulto o grazia;
b) è inflitta la pena della reclusione non inferiore a dieci anni.
Infine, la libertà vigilata ha una durata pari al residuo di pena da espiare, qualora sia concessa la liberazione condizionale.

Il criterio informatore della libertà vigilata è scolpito dall'art. 228 co. 4 c.p., il quale dispone che la sorveglianza nei confronti del soggetto deve essere svolta «in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della

[242] Cfr. Cass., sez. III, 24 aprile (dep. 30 luglio) 2015, n. 33591, D'Aluiso. Nelle motivazioni si legge che devono «tuttavia ritenersi modificate le prospettive ed i rapporti intercorrenti tra la libertà vigilata facoltativa e quella obbligatoria, dovendosi necessariamente mantenere una distinzione di campo tra esse, nel senso cioè che, accertata la pericolosità sociale e le altre condizioni esatte, il giudice, nei casi previsti dall'art. 230 c.p. deve applicare la misura di sicurezza, mentre nei casi previsti dall'art. 229 c.p., pure in presenza della pericolosità e delle altre condizioni, può o meno applicarla. Ciò tuttavia non implica che il giudice, nei casi di misura di sicurezza facoltativa, possa decidere, in presenza di un'accertata pericolosità sociale e dei limiti di pena edittali integrati, se applicare o meno la misura di sicurezza senza adeguatamente motivare sulle ragioni per le quali l'attualità della pericolosità sociale escluda l'irrogazione della libertà vigilata in quanto, in siffatti casi, la discrezionalità giudiziale non è assoluta, né illimitata ma è comunque subordinata e perciò vincolata all'accertamento dei presupposti di legge ed all'obbligo di motivazione».

persona alla vita sociale»[243]. Inoltre, la lettura combinata della disposizione appena citata con l'art. 55 ord. penit. – il quale attribuisce al servizio sociale il compito di seguire il vigilato con interventi di sostegno e assistenza[244] – rende chiaro come la misura in discorso, almeno nelle intenzioni del legislatore, non si risolva in una mera limitazione della libertà finalizzata al controllo del soggetto pericoloso ma, al contrario, debba farsi carico del suo percorso di risocializzazione[245].

Per realizzare tali finalità di controllo e di recupero, il giudice può imporre al vigilato, ai sensi dell'art. 228 co. 2 c.p., tutte le prescrizioni che siano ritenute opportune nel singolo caso concreto. In mancanza di più precise indicazioni legislative, la giurisprudenza si è generalmente orientata nel determinare il contenuto della libertà vigilata utilizzando le prescrizioni previste per la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza[246] (*supra*, 2.2.2); fermo restando, come precisato dalla Corte di cassazione, che il catalogo di precetti predisposto dal magistrato di sorveglianza non può in nessun caso snaturare il carattere non detentivo della misura in questione[247].

In caso di trasgressione degli obblighi imposti, il giudice può aggiungere alla libertà vigilata la misura patrimoniale della cauzione di buona condotta; se le violazioni sono gravi o ripetute, a essa possono essere sostituiti l'assegnazione a una colonia agricola o, in caso infermità di mente, l'affidamento a una casa di cura e custodia[248]. La decisione in merito all'aggravamento

---

[243] Come osserva M. Secci, voce *Libertà vigilata*, cit., p. 581 ss., l'inserimento di tale criterio informatore all'interno della disciplina della libertà vigilata risponde all'esigenza di porre rimedio alle criticità emerse in relazione all'applicazione della vigilanza speciale di pubblica sicurezza sotto la vigenza del codice Zanardelli, legate in particolare al carattere oppressivo e desocializzante di quella misura.

[244] L'art. 55 ord. penit., così come riscritto dalla l. 12 gennaio 1977, n. 1, dispone che «[n]ei confronti dei sottoposti alla libertà vigilata, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 228 del codice penale, il servizio sociale svolge interventi di sostegno e di assistenza al fine del loro reinserimento sociale».

[245] C. Aiello, voce *Libertà vigilata*, cit., p. 2.

[246] C. Aiello, voce *Libertà vigilata*, cit., p. 3; M. Secci, voce *Libertà vigilata*, cit., p. 584.

[247] Cfr. Cass., sez. I, 11 giugno (dep. 19 giugno) 2013, n. 26702, La Torre, dove si legge che «[a]ppare evidente che l'imposizione di prescrizioni non può giungere a modificare la natura della misura di sicurezza, che si contraddistingue – come indica la sua stessa denominazione – per una condizione di libertà del soggetto, cioè di non detenzione e non ricovero obbligatorio presso determinate strutture».

[248] La Corte di cassazione ha in più occasioni precisato che l'accertamento della persistenza della pericolosità in sede di riesame della misura non può determinare, in assenza di trasgressione agli obblighi imposti, l'aggravamento della misura, ma può soltanto giustificare il prolungamento

rientra nella piena discrezionalità del magistrato di sorveglianza [249], e può essere adottata anche a seguito di una condanna non irrevocabile per fatti commessi durante la sottoposizione alla misura [250], o in caso di irreperibilità [251]. Inoltre, la giurisprudenza ha escluso che la previa imposizione della cauzione sia condizione indispensabile per la sostituzione della libertà vigilata con le più gravi misure detentive [252].

4.5. *Le misure di sicurezza al cospetto del loro* **Doppelgänger***: quale rapporto con le misure di prevenzione?*

A questo punto, sorge spontanea la domanda se la convivenza delle due tipologie di misure di contenimento della pericolosità sociale attualmente previste dalla legislazione italiana – e cioè le misure di sicurezza, che, come si è visto, sembrano ormai essere abbandonate al loro destino, e le misure di prevenzione, che, invece, appaiono sempre più vitali e in espansione – sia il frutto di una reale necessità ordinamentale per far fronte al 'delinquente pericoloso' o se, invece, sia piuttosto il risultato dell'operato di un legislatore privo di bussola. Detto altrimenti, v'è da chiedersi se misure di sicurezza e misure di prevenzione, per come attualmente disciplinate, siano tra loro compatibili e/o complementari o se, al contrario, siano l'una un mero duplicato dell'altra.

Com'è noto, il legislatore fascista, nel momento in cui introdusse il nuovo codice penale e il nuovo t.u. di pubblica sicurezza, non previde una disciplina di raccordo tra le misure di sicurezza e le misure di polizia, e ciò evidentemente per due ragioni: da una parte, il silenzio legislativo era senz'altro figlio dell'indifferenza, se non dello spregio, del fascismo per le libertà e le garanzie dei singoli; d'altra parte, è anche vero che, nell'ottica del legislatore fascista, i due istituti rispondevano a esigenze tutto sommato diverse,

della stessa. Cfr., Cass., sez. I, 8 novembre 2013 (dep. 31 gennaio 2014), n. 4717, Buonocore; Cass., sez. I, 13 ottobre (dep. 31 ottobre) 2005, n. 39763, Panico; Cass., sez. I, 16 gennaio (dep. 30 gennaio) 2003, n. 4600, Fontana.

[249] Cfr., *ex multis*, Cass., sez. I, 24 giugno (dep. 17 luglio) 2009, n. 29859, Longo; Cass., sez. I, 14 giugno (dep. 29 luglio) 1993, n. 2813, Febbo.

[250] Cfr., *ex multis*, Cass., sez. I, 8 novembre 2013 (dep. 31 gennaio 2014), n. 4717, Buonocore; Cass., sez. I, 15 dicembre 1995 (dep. 2 febbraio 1996), n. 6614, D'Angelo.

[251] Cfr., *ex multis*, Cass., sez. I, 10 febbraio (dep. 4 giugno) 2009, n. 23023, Strangio; Cass., sez. I, 11 marzo (dep. 13 aprile) 1996, n. 1534, Puca.

[252] Cfr., *ex multis*, Cass., sez. I, 9 giugno (dep. 22 luglio) 2005, n. 27423, Tortora; C. cass., sez. I, 13 ottobre (dep. 23 novembre) 1992, n. 3999, Undiemi.

essendo le misure di sicurezza orientate principalmente al controllo della pericolosità criminale *post delictum*, le misure di polizia più funzionali al mantenimento dell'ordine borghese e alla repressione del dissenso politico (*supra*, 2.1.3, 4.1.1).

Il legislatore del 1956, invece, ha dettato una normativa di coordinamento, per vero piuttosto scarna, tra le misure di sicurezza e le "nuove" misure di prevenzione (segnatamente, agli artt. 10 e 12 co. 3 e 4 l. n. 1423/1956), normativa che è stata traferita, tale e quale, nel vigente codice antimafia.

In particolare, l'art. 13 cod. antimafia codifica un generale principio di prevalenza della misura di sicurezza sulla misura di prevenzione, stabilendo 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»[253]. La giurisprudenza ha tuttavia interpretato tale principio nel suo senso più ristretto, e cioè come mera incompatibilità esecutiva – e non anche applicativa – delle due tipologie di misure[254]: il che significa che il medesimo soggetto rischia di vedersi applicare, in relazione al medesimo fatto, prima la pena, poi la misura di sicurezza e, infine, la sorveglianza speciale quale misura di prevenzione.

Coerentemente con la regola generale di cui all'art. 13 cod. antimafia, la prima parte dell'art. 15 co. 2 prevede la cessazione di diritto della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno qualora sia applicata una misura di sicurezza detentiva. La seconda parte della medesima disposizione,

---

[253] Condivisibilmente, ritiene che da tale regola debba desumersi un principio di assorbimento della misura di prevenzione nella misura di sicurezza R. Magi, *Art. 13*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 59. Secondo il citato autore, infatti, il «fatto che il legislatore non parli, in tal caso, di 'sospensione' della sorveglianza speciale (come nella ipotesi di stato detentivo per custodia cautelare o espiazione pena) determina, come tesi preferibile, quella dell'assorbimento della esigenza specialpreventiva nella esecuzione della sola misura di sicurezza, sicché una volta cessata la misura di sicurezza il soggetto in questione non potrà essere sottoposto alla sorveglianza speciale».

[254] In altri termini, secondo la giurisprudenza l'art. 13 cod. antimafia definirebbe un'ipotesi di sospensione dell'esecuzione della sorveglianza speciale semplice nel caso di applicazione di una delle misure di sicurezza richiamate dallo stesso articolo. Cfr., *ex multis*, Cass., sez. II, 30 aprile (dep. 28 maggio) 2024, n. 20992, L.; Cass., sez. I, 12 settembre 2017 (dep. 5 febbraio 2018), n. 5323, Ruggiero; Cass., sez. V, 3 febbraio (dep. 29 agosto) 2017, n. 39534, Tumminia; Cass., sez. I, 7 febbraio (dep. 12 marzo) 2001, n. 10165, Macrì; Cass., sez. V, 25 settembre (dep. 10 novembre) 2000, n. 4063, Crea; Cass., 27 maggio (dep. 8 luglio) 1998, n. 3095, Buda.

invece, in deroga alla suddetta regola generale, sancisce la prevalenza della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno sulla libertà vigilata, la quale dovrà essere eseguita una volta terminata la misura di prevenzione.

Va peraltro ricordato che la disciplina appena richiamata, introdotta nel 1956 e mai più riveduta, aveva come riferimento, insieme con le misure di sicurezza così come disciplinate dal codice Rocco, le misure di prevenzione previste dalla l. n. 1423, le quali erano ancorate a fattispecie di pericolosità che, sebbene "flirtassero" già a quel tempo con l'area della penalità, risultavano tuttavia maggiormente orientate in chiave soggettiva e non (ancora) ripiegate esclusivamente su comportamenti penalmente rilevanti (*supra*, 2.1.5.2). In quest'ottica, nell'anzidetta regolamentazione dei modi di coesistenza di misure di sicurezza e misure di prevenzione, se per un verso si lasciava scorgere una certa difficoltà del legislatore repubblicano ad affrancarsi dalle logiche autoritarie del Ventennio fascista, per altro verso era possibile rinvenire un sia pur minimo velo di razionalità: mentre le prime, infatti, dovevano occuparsi del delinquente con alto rischio di recidiva, le seconde dovevano invece rivolgersi a chi stava ai margini della società e manifestava dei sintomi di devianza non ancora sfociati, però, nella commissione di reati. Da qui la suesposta logica scalare, che vedeva la misura di sicurezza precedere la misura di prevenzione (con la sola eccezione dell'obbligo di soggiorno eseguito prioritariamente rispetto alla libertà vigilata).

L'evolversi delle fattispecie di pericolosità nel settore delle misure di prevenzione ha però messo in crisi questo equilibrio, già di per sé piuttosto precario (anche *supra*, 2.1.5.3). Tanto che ormai si può affermare, senza timore di smentita, che, laddove applicate a soggetti imputabili e semimputabili, le misure di sicurezza e le misure di prevenzione, pur continuando a essere chiamate con nomi diversi e conservando due distinte discipline, sono sostanzialmente la stessa cosa, sul piano sia dei presupposti di applicazione sia delle finalità perseguite.

Quanto ai presupposti applicativi, v'è anzitutto da sottolineare come il tradizionale discrimine tra misure di sicurezza e misura di prevenzione – le prime applicate a chi è condannato per un reato o ha commesso un c.d. quasi-reato e, dunque, operanti per definizione *post delictum*; le seconde, invece, disposte a prescindere dall'accertamento della responsabilità penale e, dunque, teoricamente impiegate in una logica *ante delictum* – abbia perso oggi ogni consistenza teorica e pratica. A seguito, infatti, del progressivo spostamento dell'oggetto delle fattispecie di pericolosità preventiva all'interno dell'area dei comportamenti penalmente rilevanti (*supra*, 2.2.1.3), anche le misure di prevenzione si sono trasformate in strumenti

di contenimento della pericolosità *post delictum* o, il che è lo stesso, «*ante nova delicta*»[255].

Certo, è vero che le misure di prevenzione possono essere applicate anche in presenza di semplici indizi della commissione del reato o dei reati indicati nella fattispecie di pericolosità, mentre le misure di sicurezza presuppongono un accertamento pieno della commissione di questo o di quel fatto di reato. Tale differenza, tuttavia, riguarda, come già a più riprese sottolineato, non tanto l'oggetto dell'accertamento, che è sempre un comportamento penalmente rilevante, quanto piuttosto lo standard di prova di quel comportamento (*supra*, 2.2.1.2). Ne deriva che, con riferimento al primo dei due presupposti applicativi delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione, l'unica reale differenza è data dalla maggiore maneggevolezza delle seconde rispetto alle prime, dovuta proprio al basso rigore probatorio delle fattispecie di pericolosità preventiva. Senza contare, poi, che molto spesso le misure di prevenzione personali, e segnatamente la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, vengono applicate nei confronti di chi è già stato condannato una o più volte[256].

Anche rispetto al secondo presupposto applicativo delle due misure, vale a dire la pericolosità sociale, sembra esserci oggi una sostanziale coincidenza.

In effetti, a partire dal momento in cui le misure di sicurezza cominciarono ad affacciarsi nel dibattito giuridico tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, e soprattutto dopo la loro positivizzazione nel codice penale del 1930, la dottrina si è a più riprese domandata se la pericolosità delle misure di sicurezza sia la stessa di quella delle misure di prevenzione e, dunque, se sia possibile individuare una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità rispetto a questi due istituti, entrambi rivolti alla prevenzione di futuri comportamenti illeciti[257].

Un primo e più risalente orientamento, muovendo dalle differenze terminologiche e lessicali tra il codice penale e la legislazione di prevenzione[258], ha ritenuto che la

---

[255] Utilizza questa espressione R. Magi, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 503; Id., *Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della pericolosità sociale*, cit., p. 146.

[256] Con particolare riferimento agli autori di reati economici, si era già evidenziato questo aspetto in E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 116; E. Mariani, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 413 ss.

[257] Ricostruisce accuratamente i termini del dibattito F. Basile, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale?*, cit., p. 974 ss.

[258] Com'è noto, la differenza terminologica consiste nel fatto che la pericolosità relativa alle

pericolosità delle misure di sicurezza sia qualcosa di diverso e distinto rispetto alla pericolosità delle misure di prevenzione: la prima, infatti, ha quale presupposto indefettibile la commissione di un reato o di un quasi reato, e consiste nella probabilità di futura realizzazione di un (altro) reato; la seconda, invece, non richiede necessariamente il previo accertamento di un reato e, inoltre, aspira a controllare e contenere tutti quei comportamenti antisociali che, sebbene non costituenti reato, si rivelino comunque pregiudizievoli per la pubblica sicurezza [259].

Un'altra parte della dottrina ha sostenuto invece l'esistenza di un concetto unitario di pericolosità sociale nel sistema di sicurezza ed in quello di prevenzione [260]. A un tale risultato si è pervenuti, in primo luogo, ridimensionando il ruolo giocato, all'interno del giudizio di pericolosità delle misure di sicurezza, dalla precedente commissione di un fatto di reato: si è sostenuto, infatti, che il previo reato rappresenta soltanto uno dei «sintomi» della pericolosità – al pari di numerosi altri indizi relativi all'inclinazione antisociale (criminale) del soggetto – e che, dunque, esso non funge da presupposto indefettibile per la definizione del concetto di pericolosità [261]. E si riconosce, al contempo, che «nel maggior numero dei casi anche le misure di prevenzione presuppongono la commissione di reati da parte del soggetto che vi viene sottoposto» [262]. In secondo luogo, si evidenzia che anche nel sistema di prevenzione – a maggior

misure di sicurezza viene definita, ai sensi dell'art. 203 c.p., come «pericolosità sociale», mentre la pericolosità delle misure di prevenzione viene originariamente concepita dalla l. n. 1423/1956 come pericolosità «per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità», e poi semplicemente come pericolosità «per la sicurezza pubblica», dopo che la l. n. 327/1988 ha eliminato ogni riferimento alla moralità pubblica dalla legislazione di prevenzione.

[259] Si vedano, tra i molti: A. Calabria, *Pericolosità sociale*, cit., p. 466 ss.; G. Canepa, *Aspetti criminologici e medico-legali della pericolosità*, in *Rass. crim.*, 1970, p. 14; I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, cit., p. 204 ss.; A. Martini, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, cit., p. 198; G. Neppi Modona, *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3100; T. Padovani, *La pericolosità sociale sotto il profilo giuridico*, cit., p. 335; G. Vassalli, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di B. Petrocelli*, III, Milano, 1972, p. 1628.

[260] B. Petrocelli, *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, cit., p. 231, il quale afferma recisamente che «dal punto di vista della essenza logica e giuridica delle condizioni prescritte per la dichiarazione di pericolosità criminale, nulla può valere ad escludere un concetto unitario di pericolosità, prima e dopo del reato, e un unico sistema di difesa». Tra i sostenitori di questa seconda posizione, v. anche: A. Bargi, *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione. Profili sistematici e rapporti con il processo penale*, Napoli, 1988, p. 589 ss.

[261] Cfr. B. Petrocelli, *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, cit., p. 214, il quale afferma che il reato può essere valutato come mero *sintomo* di pericolosità e che dunque sussiste «un *rapporto di mera occasionalità fra il reato commesso e l'applicazione della misura di sicurezza*».

[262] G. Vassalli, *Misure di prevenzione e diritto penale*, cit., p. 1627.

ragione da quando la riforma del 1988 ha eliminato ogni riferimento alla moralità pubblica (*supra*, 2.1.5.3) – la pericolosità soggettiva deve essere valutata in relazione alla futura probabile commissione di fatti qualificati dalla legge come reati [263].

A tale interrogativo tanto la giurisprudenza costituzionale [264] quanto quella di legittimità [265] hanno risposto affermando la sostanziale coincidenza della pericolosità delle misure di prevenzione con la pericolosità delle misure di sicurezza: il che significa che, oggi, le misure di prevenzione, non diversamente dalle misure di sicurezza, vengono impiegate per prevenire non già qualsivoglia condotta antisociale o deviante, ma solo i comportamenti costituenti reato [266].

---

[263] A questa conclusione era giunto, già prima della riforma del 1988, P. Nuvolone, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 652, il quale argomentava che il «giudizio di pericolosità in tema di misure di sicurezza ha un fondo comune col giudizio di pericolosità relativo alle misure di prevenzione: si tratta, in entrambi i casi, di un giudizio concernente la pericolosità del soggetto in rapporto alla probabilità che egli possa compiere atti lesivi di determinati beni della collettività, aventi rilevanza penale». In maniera non dissimile, A. Bargi, *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione*, cit., pp. 98-99, il quale afferma che «il giudizio di pericolosità in tema di misure di prevenzione ha un fondo comune col giudizio di pericolosità relativo alle misure di sicurezza: in entrambi i casi la pericolosità del soggetto viene in considerazione in rapporto al pericolo e, quindi, alla probabilità che egli possa compiere azioni lesive di determinati beni tutelati dall'ordinamento penale» e che, conseguentemente, «il concetto di pericolosità è comune, perché presuppone in entrambi i casi il riferimento ad un medesimo sistema di valori – così come determinato dal legislatore penale – e, quindi, un tipo di tutela omologo, anche se distinto in rapporto alle singole misure».

[264] Da ultimo, v. Corte cost., sent. 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24, § 9.5 dei *Considerato in diritto*, laddove, con riferimento alla pericolosità preventiva, afferma che al «riscontro probatorio delle sue passate attività criminose, deve dunque affiancarsi una ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità, in termini – cioè – di rilevante probabilità di commissione, nel futuro, di ulteriori attività criminose». Nello stesso senso, v. Corte cost., sent. 2-6 dicembre 2013, n. 291, cit., e, ancor prima, Corte cost., sent. 16-22 dicembre 1980, n. 177, nella quale si legge che «le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta».

[265] Cfr., tra le altre, le seguenti pronunce della Suprema Corte in materia di misure di prevenzione: Cass., sez. I, 14 giugno (dep. 30 novembre) 2017, n. 54119, Sottile; Cass., sez. I, 24 marzo (dep. 17 luglio) 2015, n. 31029, Scagliarini; Cass., sez. I, 11 febbraio (dep. 5 giugno) 2014, n. 23641, Mondini.

[266] Anzi, in senso ancor più restrittivo, una parte della giurisprudenza sembra progressivamente orientarsi nella direzione di limitare la prognosi di pericolosità soltanto ai reati specificamente individuati dalla categoria di pericolosità nell'ambito della quale il proposto è stato inquadrato. In tal senso, ad es., Cass., sez. I, 14 giugno (dep. 30 novembre) 2017, n. 54119, Sottile,

Se, dunque, i presupposti applicativi sono i medesimi, cambiando solamente lo standard di prova dei contegni penalmente rilevanti su cui innestare il giudizio prognostico di pericolosità criminale, ne deriva che anche le funzioni assolte dai due diversi istituti finiscono per convergere: entrambe le misure, infatti, si atteggiano oggi come misure *post delictum* di contenimento della recidiva [267].

Le uniche reali differenze si riducono, allora, ai contenuti delle singole misure; differenze che, però, non influiscono sull'orientazione finalistica dei due istituti "gemelli" [268]. È senz'altro vero, infatti, che, mentre con le misure

---

la quale, richiamando la sentenza *Scagliarini* del 2015 ed estendendo le considerazioni ivi svolte ai soggetti portatori di pericolosità c.d. qualificata, argomenta che affermare «la "attualità" della pericolosità sociale di un individuo (in un dato momento storico) è peraltro operazione complessa che nel giudizio di prevenzione non si basa esclusivamente sulla ordinaria "prognosi di probabile e concreta reiterabilità" di qualsivoglia condotta illecita – così come previsto in via generale dall'articolo 203 del codice penale, norma che non distingue la natura della violazione commessa a monte e postula la semplice commissione di un reato – ma implica il precedente inquadramento del soggetto in una delle categorie criminologiche tipizzate dal legislatore, sicché la espressione della prognosi negativa deriva, appunto, dalla constatazione di una specifica inclinazione mostrata dal soggetto (dedizione abituale a traffici delittuosi, finanziamento sistematico dei bisogni di vita almeno in parte con i proventi di attività delittuose, condotte lesive della integrità fisica o morale dei minori o della sanità, sicurezza o tranquillità pubblica, indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose e altre ipotesi tipiche, di cui all'art. 4 d.lgs. n. 159 del 2011) cui non siano seguiti segni indicativi di un tangibile ravvedimento o dissociazione. Dunque parlare di pericolosità sociale come caratteristica fondante del giudizio di prevenzione se da un lato è esatto, in quanto si intercetta il valore sistemico della misura di prevenzione, che è strumento giuridico di contenimento e potenziale neutralizzazione della pericolosità, dall'altro può essere fuorviante lì dove tale nozione venga intesa in senso del tutto generico, senza tener conto della selezione normativa delle specifiche "categorie" di pericolosità. Le indicazioni del legislatore sono infatti da ritenersi 'tipizzanti' e determinano la esclusione dal settore in esame di quelle condotte che pur potendo inquadrarsi come manifestazione di pericolosità soggettiva risultino estranee al "perimetro descrittivo" di cui agli attuali articoli 1 e 4 del Decreto Legislativo n. 159 del 2011».

[267] Già da tempo, del resto, alcune autorevoli voci dottrinali segnalano l'identità funzionale delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione: cfr., in tal senso, F. Antolisei, *Pene e misure di sicurezza*, cit., p. 129; P. Nuvolone, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, cit., p. 632; F. Palazzo, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979, p. 241.

[268] Cfr. P. Nuvolone, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, cit., pp. 632-633, il quale giustamente osserva che la prevenzione *post delictum* si distingue da quella *ante delictum* per il solo presupposto dell'accertamento di un reato, mentre «[s]otto ogni altro aspetto non vi può essere differenziazione concettuale», posto che la prevenzione, tendendo a impedire futuri crimini, «è sempre *ante delictum*». Similmente A. Marucci, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 589, laddove si legge che a «questo punto, deve affermarsi che le "misure di prevenzione" hanno identica natura delle misure di sicurezza» e che sarebbe «davvero assurdo volere

di sicurezza si è tentato di abbinare la dimensione afflittiva (culminante nella privazione della libertà personale nei casi delle r.e.m.s., della casa di cura e di custodia e nella colonia agricola e casa di lavoro) alle aspirazioni terapeutiche e riabilitative (anche *supra*, 4.3), con le misure di prevenzione l'accento sembra essere stato posto più su di un controllo di stampo prettamente poliziesco (anche *supra*, 2.2.2). È però altrettanto vero che nella prassi applicativa delle misure di prevenzione si assiste alla creazione per via pretoria di forme ibride della sorveglianza speciale, rispetto alla cui concreta applicazione vengono replicati, in alcuni casi, degli schemi propri delle alternative alla pena detentiva e delle misure di sicurezza (si pensi, ad esempio, alla prescrizione di partecipare a programmi terapeutici imposta dal giudice della prevenzione nei confronti di alcuni destinatari della sorveglianza speciale: v. ancora *supra*, 2.2.2).

Insomma, la contiguità applicativa e funzionale delle misure di sicurezza con le misure di prevenzione tende a riflettersi, attraverso gli ampi margini di discrezionalità di cui gode l'autorità giudiziaria, anche sui contenuti delle singole misure, le quali tendono a mutuare l'una dall'altra schemi e modelli d'intervento.

4.6. *Segue: libertà vigilata* versus *sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Due nomi per un'unica misura?*

Quanto appena rilevato è poi particolarmente evidente se si guardano più da vicino la libertà vigilata, da un lato, e la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, dall'altro lato.

Posto, infatti, che tanto la libertà vigilata quanto la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza si atteggiano come forme di controllo in libertà del soggetto ritenuto socialmente pericoloso, occorre chiedersi se vi siano, e quali siano, le differenze tra le due misure.

Ebbene, sulla carta i profili differenziali tra i due istituti in esame sembrano essere abbastanza significativi [269].

Anzitutto, come si è già detto, la misura di sicurezza non persegue soltanto uno scopo di incapacitazione e neutralizzazione del vigilato, ma mira ad agevolare la sua risocializzazione, anche attraverso il supporto del

istituire addirittura una ripartizione: processo penale, processo di sicurezza e processo di prevenzione!».

[269] Pone particolare accento sui profili differenziali delle misure di sicurezza rispetto alle misure di prevenzione personali I. Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, cit., p. 210 ss.

servizio sociale, mentre la misura di prevenzione personale risponde esclusivamente a una finalità di specialprevenzione negativa (*supra*, 4.3, 4.5).

Inoltre, la libertà vigilata – contrariamente alla sorveglianza speciale, che presenta contenuti in gran parte fissi e non modulabili (*supra*, 2.2.2) – è altamente personalizzabile, dal momento che le prescrizioni applicabili sono rimesse alla piena discrezionalità del giudice e, dunque, possono essere adattate alle peculiarità di ogni singolo caso (*supra*, 4.4).

Infine, la trasgressione della libertà vigilata, diversamente da quanto previsto dal codice antimafia per la sorveglianza speciale (*supra*, 2.2.2), non costituisce reato, ma tutt'al più determina un aggravamento della misura: è vero, piuttosto, che tale aggravamento può sfociare nell'applicazione della grave misura detentiva della colonia agricola o della casa di lavoro; ma è altrettanto vero che la suddetta sostituzione consegue soltanto alle violazioni più gravi e sfugge a ogni automatismo applicativo, essendo rimessa alla valutazione del magistrato di sorveglianza (*supra*, 4.4). Inoltre, anche la combinazione della libertà vigilata con altre misure di sicurezza ai sensi dell'art. 209 c.p. è modulabile in base alle esigenze del caso concreto e rimane comunque soggetta a limiti più rigorosi: ad esempio, la cauzione di buona condotta è sempre facoltativa, mentre l'omologo istituto di cui all'art. 31 cod. antimafia è, almeno in teoria, obbligatorio (*supra*, 2.2.2); ancora, i divieti di soggiorno e di frequentazione di locali (artt. 233 e 234 c.p.) presentano presupposti applicativi più stringenti rispetto a quelli previsti in relazione alla misura di prevenzione personale (di nuovo *supra*, 2.2.2).

Nei fatti, tuttavia, tutte le differenze appena elencate sfumano. Da un lato, infatti, si assiste ormai da tempo a una tendenziale standardizzazione dei contenuti della libertà vigilata, i quali vengono spesso mutuati dall'elenco delle prescrizioni della sorveglianza speciale (*supra*, 4.4). Dall'altro lato, si registra un progressivo sforzo dei giudici della prevenzione nella direzione di una maggiore personalizzazione della sorveglianza speciale e di un suo impiego in un'ottica proattiva e risocializzante (di nuovo *supra*, 2.2.2, 4.4).

Tali tendenze, tuttavia, alimentano una prassi alquanto curiosa: in molti casi, infatti, si finisce per trascurare una misura, qual è la libertà vigilata, che, oltre a essere lo strumento che l'ordinamento ha individuato proprio per il progressivo reinserimento sociale del condannato pericoloso, già consente un alto grado di adattabilità al caso concreto e, per giunta, presenta evidenti vantaggi sotto un profilo di economia processuale, essendo generalmente applicata ed eseguita nell'ambito dello stesso procedimento penale nel quale il reato è stato accertato e la pena è stata eseguita.

Se, dunque, come si è visto, già su di un piano generale è ravvisabile una comunanza di fondo, quanto a presupposti applicativi e a orientazione

teleologica, delle misure di sicurezza con le misure di prevenzione (*supra*, 4.5), con particolare riferimento alla libertà vigilata e alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza v'è la netta sensazione di essere di fronte sostanzialmente alla medesima misura.

4.7. *Segue: le interferenze delle misure di prevenzione personali con il sistema delle misure di sicurezza*

Alla luce di quanto detto finora, è di tutta evidenza che la coesistenza di misure di sicurezza personali e di misure di prevenzione personali dà luogo, inevitabilmente, a interferenze applicative reciproche, le quali giocheranno a tutto vantaggio della misura di prevenzione in ragione della sua più agevole applicabilità: e ciò vale non solo rispetto alla libertà vigilata – che, come si è appena visto, è la misura di sicurezza che trova un vero e proprio duplicato nell'ambito del sistema di prevenzione (*supra*, 4.6) – ma anche, sia pure in modi diversi, a tutte le altre misure di sicurezza personali.

Ad esempio, la sorveglianza speciale può anticipare gli effetti della misura di sicurezza, qualora sia applicata nel corso del procedimento penale: in tal modo, però, essa finisce per aggirare i limiti stabiliti dall'art. 206 c.p., norma che, come già ricordato, consente, durante il giudizio, l'applicazione provvisoria del riformatorio giudiziario e della r.e.m.s. nei confronti del minore di età, dell'infermo di mente, dell'ubriaco abituale, della persona dedita all'uso di sostanze stupefacenti o in stato di cronica intossicazione prodotta da alcool o da sostanze stupefacenti (*supra*, 2.2.3.1, 4.3).

La sorveglianza speciale, poi, può surrogarsi alle misure di sicurezza, ancora una volta aggirandone i limiti di applicazione, in tutti i casi in cui il processo penale si sia concluso con il proscioglimento dell'imputato, ovvero sia esitato in una condanna alla quale, però, il giudice non abbia abbinato alcuna misura di sicurezza (*supra*, 2.2.3.2) [270].

La misura di prevenzione personale, infine, può accompagnarsi alla libertà vigilata o ad altra misura di sicurezza, con l'effetto di duplicare la risposta dell'ordinamento ai medesimi sintomi di pericolosità soggettiva:

---

[270] Si tratta di un'ipotesi assai frequente. Come osserva F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, p. 1359, nota 50, se è certamente vero che le misure di sicurezza registrano una significativa flessione sul piano applicativo, tale considerazione «non tiene conto del ruolo importante giocato nella prassi dalle misure di prevenzione personali, che spesso vengono disposte *dopo* l'esecuzione della pena detentiva per controllare la persistente pericolosità sociale del condannato, esattamente come le misure di sicurezza».

prassi che, come si è visto, ben lungi dall'essere arginata attraverso un'interpretazione letterale dell'art. 13 cod. antimafia, è stata anzi assecondata dalla giurisprudenza attraverso una lettura molto estesa della norma appena richiamata (*supra*, 4.5, nota 254). Epperò – sebbene la contestuale applicazione di più misure volte al contenimento della pericolosità non sia del tutto estranea all'ordinamento, posto che l'art. 209 co. 2 c.p. ammette l'ipotesi del cumulo di misure di sicurezza diverse – non bisogna sottovalutare la circostanza per cui tale applicazione cumulativa è l'esito di una valutazione globale compiuta dal medesimo giudice di cognizione o dal medesimo magistrato di sorveglianza, mentre la contestuale applicazione della misura di sicurezza e della misura di prevenzione è il frutto della decisione di due giudici diversi, i quali potrebbero avere opinioni divergenti rispetto alla migliore strategia di contenimento della pericolosità del soggetto sottoposto al loro esame.

Insomma, sembra oggi che la sorveglianza speciale venga in molti casi utilizzata *come se fosse* (anche) *una libertà vigilata con un raggio applicativo più ampio*, interferendo così, oltre che con la sanzione penale (*supra*, 2.2.3), anche (forse soprattutto) con il sistema delle misure di sicurezza: ancora una volta, è palese il ruolo di "concorrente sleale" giocato dalle misure di prevenzione personali all'interno del sistema sanzionatorio.

5. *Riflessioni conclusive*

Come si è visto nel corso del presente capitolo, le misure di sicurezza personali e le misure di prevenzione personali hanno vissuto, e vivono tutt'ora, di opposte fortune.

Le prime, sempre più criticate e screditate, sembrano procedere inesorabilmente sul viale del tramonto (*supra*, 4.2).

Esse, infatti, tendono ormai a essere impiegate solo sporadicamente per il contenimento della pericolosità sociale dei rei capaci di intendere e di volere (*supra*, 4.3).

A ciò si aggiunga che le misure di sicurezza non possono essere nemmeno più utilizzate come luogo di ricovero (o forse sarebbe meglio dire di "scarico", per come in concreto furono impiegate le misure dei manicomi, prima, e degli ospedali psichiatrici, poi) dei detenuti affetti da disagi o patologie mentali sopravvenuti alla condanna: come rilevato, infatti, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 99/2019, a seguito del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari – operato con d.l. n. 211/2011, conv. con modif. dalla l. n. 9/2012, prima, e con d.l. n. 52/2014, conv. con modif. dalla l. n. 81/2014 –

l'art. 148 c.p. è divenuto inapplicabile [271]. Il che, tuttavia, sta determinando una progressiva e drammatica «psichiatrizzazione dei penitenziari» [272], solo in piccola parte mitigata dall'applicabilità, anche ai soggetti divenuti infermi psichici durante la detenzione, della misura alternativa della detenzione domiciliare c.d. umanitaria di cui all'art. 47-*ter* co. 1-*ter* ord. penit., resa possibile proprio a seguito della declaratoria di incostituzionalità contenuta nella medesima sentenza n. 99/2019 [273].

---

[271] Cfr. Corte cost., sent. 20 febbraio-19 aprile 2019, n. 99, con note di M. Bortolato, *L'esecuzione domiciliare della pena per il malato psichico detenuto: prime riflessioni sulla sentenza n. 99 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1040 ss.; Id., *La sentenza n. 99/2019 della Corte costituzionale: la pari dignità del malato psichico in carcere*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 3152 ss.; A. Calcaterra, *Salute mentale e detenzione: un passo avanti. È possibile la cura fuori dal carcere*, in *Dir. pen. cont.*, 29 settembre 2019; F. Dalla Balla, *Squilibri trattamentali, verso l'uso della nosografia psichiatrica per la relativizzazione in senso soggettivo dell'afflizione penale?*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1130 ss.; G.V. Golia, *Quando "la prigione è un'ingiustizia, la libertà è un pericolo": la detenzione domiciliare per i detenuti affetti da infermità psichica sopravvenuta*, in www.giurcost.org, 2019, n. 3; M.G. Marzano, *La detenzione domiciliare anche per i "rei folli": l'intervento della Consulta*, in *Foro it.*, 2020, I, c. 1534 ss.; A. Menghini, *Detenzione domiciliare "in surroga" e infermità psichica sopravvenuta*, in *Giur. it.*, 2019, p. 1197 ss.; M. Pelissero, *Infermità psichica sopravvenuta: un fondamentale intervento della Corte costituzionale a fronte del silenzio del legislatore*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1261 ss.; D. Piccione, *La Corte costituzionale controcorrente: il trattamento del "reo folle" e l'abrogazione implicita dell'art. 148 c.p. nella sent. n. 99 del 2019*, in *Studium iuris*, 2020, p. 19 ss.; Id., *Il silenzioso epitaffio per l'art. 148 c.p.: l'inizio della fine per la differenza di trattamento tra grave infermità fisica e psichica*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1121 ss.; M. Ruotolo, *Quando l'inerzia del legislatore rende indifferibile l'intervento della Corte costituzionale. A proposito dell'applicazione della detenzione domiciliare per il "reo folle"*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1103 ss.; F. Siracusano, *Il "reo folle" davanti al Giudice delle leggi: la Corte costituzionale supplisce all'ostinata inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1111 ss.

[272] Cfr. il XX Rapporto di Antigone, p. 225, laddove si evidenzia che, nel 2023, il 12% delle persone ristrette in carcere, pari a circa 6.000 detenuti, ha una diagnosi psichiatrica grave.

[273] Cfr. ancora Corte cost., sent. 20 febbraio-19 aprile 2019, n. 99, § 5.3. dei *Considerato in diritto*, laddove si legge che la detenzione domiciliare c.d. umanitaria (art. 47-*ter* co. 1-*ter* ord. penit.) «è uno strumento capace di offrire sollievo ai malati più gravi, per i quali la permanenza in carcere provoca un tale livello di sofferenza da ferire il senso di umanità; al tempo stesso, essa può essere configurata in modo variabile, con un dosaggio ponderato delle limitazioni, degli obblighi e delle autorizzazioni secondo le esigenze del caso: grazie a una attenta individuazione del luogo di detenzione, possono perseguirsi finalità terapeutiche e di protezione, senza trascurare le esigenze dei suoi familiari e assicurando, al tempo stesso, la sicurezza della collettività. La varietà dei quadri clinici e delle condizioni sociali e familiari dei detenuti affetti da malattie psichiche esige da parte del giudice un'attenta valutazione caso per caso e momento per momento della singola situazione. A lui spetterà verificare, anche in base alle strutture e ai servizi di cura offerti all'interno del carcere, alle esigenze di salvaguardia degli altri detenuti e di tutto il personale che opera negli istituti penitenziari, se il condannato affetto da grave malattia psichica sia in

Le seconde, benché ugualmente criticate da gran parte della dottrina, sono invece in crescente (e apparentemente inarrestabile) espansione, soprattutto sotto il profilo del loro ambito soggettivo di applicazione. Espansione che, come si è visto, è dipesa tanto dall'azione riformatrice del legislatore, quanto dall'interpretazione giurisprudenziale: se il legislatore, infatti, ha progressivamente esteso le misure *ante delictum* alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla criminalità eversiva e terroristica, alla violenza sportiva e alla delinquenza parassociativa, dal canto suo la giurisprudenza ha aperto la strada all'applicazione del sistema di prevenzione anche alla criminalità economica (interpretazione poi ratificata legislativamente con l'introduzione della lett. i-*bis* all'art. 4 cod. antimafia) e agli autori di reati violenti nell'ambito domestico o, più in generale, agli autori di *gender crimes* (interpretazione poi ratificata legislativamente con l'introduzione e la successiva integrazione della lett. i-*ter* all'art. 4 cod. antimafia) (*supra*, 2.1.5.3).

A un primo sguardo, la duplice e parallela tendenza evolutiva appena ricordata può apparire persino curiosa, posto che, come si è già dimostrato, all'esito dei tanti ritocchi che hanno interessato il sistema di prevenzione, le misure di sicurezza personali e le misure di prevenzione personali, al di là del differente *nomen iuris* e di qualche asimmetria (per vero, nemmeno troppo marcata) sul piano della disciplina, sono diventate ormai *la stessa cosa*, ossia due misure di contenimento della pericolosità *post delictum* o, il che è lo stesso, due misure di contenimento della recidiva (*supra*, 4.5).

A fronte di una tale evidente sovrapponibilità normativa e funzionale, se davvero vi fosse così tanto bisogno di una massiccia strategia di contenimento della pericolosità individuale, sarebbe lecito attendersi un contestuale incremento tanto delle misure di prevenzione quanto delle misure di sicurezza. In altri termini, il bisogno di prevenzione dei reati dovrebbe manifestarsi in un maggiore impiego di entrambi gli istituti.

Invece, e tutto sommato prevedibilmente, le misure di prevenzione hanno progressivamente fagocitato le misure di sicurezza, predando lo spazio applicativo di queste ultime e, di conseguenza, rendendole un istituto quasi del tutto superfluo.

La ragione del successo delle misure di prevenzione personali a discapito delle misure di sicurezza personali è presto detta: essa risiede, essenzialmente, nel fatto che le prime, a differenza delle seconde, si prestano a un

condizioni di rimanere in carcere o debba essere destinato a un luogo esterno, ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., fermo restando che ciò non può accadere se il giudice ritiene prevalenti, nel singolo caso, le esigenze della sicurezza pubblica».

utilizzo molto più elastico e, dunque, discrezionale, da parte delle autorità preposte alla loro applicazione.

Come si è rilevato, peraltro, l'alto coefficiente di discrezionalità del sistema di prevenzione dipende non tanto dai contenuti delle singole misure – che, peraltro, possono essere solo marginalmente modulati, in ogni caso sempre e solo *in peius*, dall'autorità giudiziaria o dal questore in rapporto alle specifiche esigenze del caso concreto (*supra*, 2.2.2) –, quanto piuttosto dal tempismo con cui vengono applicate dall'autorità competente: il che significa che la funzione in concreto svolta dalla misura di prevenzione dipende soprattutto dal modo in cui essa si innesta sul (o si relaziona con) il processo penale avviato per l'accertamento dei medesimi fatti che hanno fondato l'inquadramento del soggetto nella fattispecie di pericolosità.

Slegate dal processo penale – a causa di fattispecie di pericolosità che abbinano a un oggetto di accertamento a impronta chiaramente penalistica uno standard di prova decisamente basso e comunque di molto inferiore a quello necessario per l'affermazione della responsabilità penale (*supra*, 2.2.1) – e dai suoi esiti – in ragione della mancanza di una seria e ragionata disciplina di raccordo con il sistema sanzionatorio e con il sistema delle misure di sicurezza (*supra*, 2.2.3, 4.5) – le misure di prevenzione possono dunque essere impiegate, pressoché indifferentemente, per le più diverse finalità: esse possono svolgere una funzione prevalentemente cautelare, se applicate durante il processo; una funzione prevalentemente sanzionatoria, soprattutto se applicate a seguito di un'archiviazione o di un proscioglimento; o, infine, una funzione prevalentemente di controllo della pericolosità sociale *post delictum*, se abbinate alla pena o, comunque, ogni qual volta siano applicate a un soggetto già condannato.

L'elevatissimo coefficiente di discrezionalità che anima il vigente sistema di prevenzione *ante delictum* non si esaurisce, però, nella molteplice orientazione funzionale delle singole misure, ma si riflette anche su scelte che hanno molto a che vedere con la politica criminale e con le complessive strategie di controllo penale predisposte dello Stato.

In effetti, l'imprecisione dell'oggetto di accertamento delle fattispecie di pericolosità, che vede il suo culmine nell'estrema vaghezza delle categorie soggettive elencate all'art. 1 cod. antimafia, consente di giustificare l'applicazione delle misure di prevenzione a *qualsiasi tipo soggettivo* ritenuto, dal questore o dall'autorità giudiziaria, pericoloso per la pubblica sicurezza. Così, accanto al "colletto bianco" pericoloso, allo *stalker* pericoloso e al maltrattante pericoloso (*supra*, 2.1.5.3), si sono registrate anche applicazioni piuttosto audaci delle misure di prevenzione, le quali sono state disposte, ad

esempio, nei confronti di alcuni militanti "no Tav" [274], di alcuni attivisti di "Ultima generazione" [275], di una giovane donna arruolatasi in Medioriente per combattere il terrorismo islamico [276], o addirittura, durante la stagione pandemica, di un esponente del movimento "No Green Pass" [277]; mentre, allo stesso tempo, forse anche complice l'infelice formulazione della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. f) cod. antimafia, non è dato sapere di applicazioni nei confronti di esponenti di movimenti neofascisti [278].

---

[274] Si rimanda all'articolo dell'ex magistrato Livio Pepino pubblicato sulla rivista online "volerelaluna" e reperibile all'indirizzo https://volerelaluna.it/in-primo-piano/2024/09/02/chi-dissente-e-criminale-il-caso-tav-in-val-di-susa/, dove si legge che, solo nella sola estate del 2023, sono state applicate sessanta misure di prevenzione, tra avviso orale, foglio di via e sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

[275] Ad es., la procura di Roma ha chiesto l'applicazione della sorveglianza speciale nei confronti di un attivista del movimento "Ultima generazione" in ragione della sua partecipazione ad alcuni blocchi stradali finalizzati alla sensibilizzazione della cittadinanza sul tema dei cambiamenti climatici. Si rimanda alla notizia pubblicata sul sito https://www.editorialedomani.it/fatti/giacomo-baggio-ultima-generazione-attivista-rischia-sorveglianza-speciale-tribunale-t3y9j6mq. Similmente, la questura di Pavia aveva chiesto al tribunale di Milano l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza nei confronti di un altro esponente di "Ultima generazione". In questo caso, la richiesta è stata respinta: cfr. Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 10 gennaio 2023, n. 4, in *www.giustiziainsieme.it*, 1° marzo 2023, con nota di V. Gaeta, *Misure di prevenzione contro il dissenso: no grazie*.

[276] Si allude a Maria Edgarda Marcucci, una giovane torinese che, unitasi alle donne curde per combattere l'Isis, era stata sottoposta, insieme con altri che si erano recati in Medioriente per combattere il terrorismo islamico, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Si rimanda alla notizia pubblicata, ad es., sul sito https://www.fanpage.it/attualita/intervista-a-eddi-marcucci-condannata-alla-sorveglianza-speciale-dopo-aver-combattuto-contro-lisis/.

[277] Ci si riferisce a Stefano Puzzer, tra gli organizzatori di una protesta contro lo strumento del "green pass vaccinale" durante la stagione pandemica da Covid-19. A seguito di una contestazione svoltasi a Roma, Puzzer era stato attinto dalla misura di prevenzione del foglio di via, con il quale il questore gli intimava di tornare nella sua regione di provenienza (il Friuli-Venezia Giulia) e gli impediva di tornare nel comune di Roma per un periodo di un anno. Si rimanda alla notizia pubblicata, ad es., sul sito https://www.open.online/2021/11/02/covid-19-roma-stefano-puzzer-foglio-di-via/. Va peraltro segnalato che il T.a.r. Lazio, con sent. n. 3817 dell'8 marzo 2022, ha annullato la misura di prevenzione questorile, evidenziando come le allegazioni prodotte dall'Amministrazione non fossero sufficienti a fondare l'applicazione della misura.

[278] Si veda, ad es., Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 13 novembre 2019, n. 111, in *Sist. pen.*, 29 novembre 2019, con nota esplicativa di A. Galluccio, *Movimenti di estrema destra e misure di prevenzione: rigettata la proposta di sorveglianza speciale nei confronti di un esponente di Forza Nuova*, il quale ha rigettato la proposta ritenendo il proposto non inquadrabile né nella fattispecie di pericolosità c.d. generica di cui all'art. 1 lett. c), né nella fattispecie di pericolosità c.d. qualificata di cui all'art. 4 lett. f) cod. antimafia. Quanto alla mancata integrazione della fattispecie di cui all'art. 1 lett. c) cod. antimafia, il Tribunale, con argomentazioni invero un po'

Ebbene, in molti di questi casi, l'applicazione di una misura di prevenzione, seppure corretta su di un piano squisitamente formale, getta un'ombra piuttosto inquietante sul sistema *ante delictum* attualmente vigente, il quale, non diversamente dai suoi progenitori (*supra*, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4), non sembra affatto immune da possibili degenerazioni applicative come strumento di contrasto dei disturbatori politici e/o dei movimenti di contestazione. Così, se è indiscutibile che l'uso apertamente politico delle misure di prevenzione può dirsi ormai fortunatamente archiviato[279], è al contempo evidente come i casi richiamati mettano in luce comunque il rischio, fortunatamente al momento soltanto latente, di un nuovo impiego, stavolta larvato e dissimulato, del sistema *ante delictum* come strumento di controllo delle minoranze politiche e dei disturbatori.

Con questo non si vuol certo attribuire un disegno politico ai questori o ai giudici che, nei casi appena sopra richiamati e in altri a essi assimilabili, hanno disposto (o rigettato) l'applicazione di una misura di prevenzione. Parafrasando il noto adagio machiavelliano, bisogna però anche riconoscere che, soprattutto in situazioni come queste, né i fini né i mezzi appaiono giustificati, proprio per l'elevatissimo rischio di strumentalizzazione sotteso a un siffatto impiego delle misure *ante delictum*. Ancor più dell'applicazione o del rigetto della proposta, è infatti grave e pernicioso il fatto stesso che il sistema *ante delictum* si presti a un uso sottilmente o indirettamente politico, o comunque non lo precluda già in astratto.

Insomma, un po' come il personaggio di Zelig dell'omonimo film di Woody Allen, che a causa di una strana e ignota malattia muta i propri tratti caratteriali e psicosomatici a seconda del contesto sociale o dell'interlocutore con cui si relaziona, le misure di prevenzione, grazie alla loro natura

---

apodittiche e fors'anche contraddittorie, osserva che il proposto «è soggetto incensurato, privo di condanne di primo grado, non attinto da alcuna misura cautelare personale, nemmeno sottoposto alla misura amministrativa dell'avviso orale» e che egli, pur avendo «evidenziato delle progressive manifestazioni di violenza comportamentale», «non ha ancora attinto quella soglia di pericolosità rilevante per l'applicazione di una misura di prevenzione personale di natura giurisdizionale anche se gli ultimi episodi commessi (…) rappresentano dei segnali di allarme che meritano attenzione». Quanto, invece, alla mancata integrazione della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. f) cod. antimafia, il giudice milanese rileva come «l'appartenenza con la qualifica di responsabile provinciale del gruppo "Forza Nuova" e la partecipazione a manifestazioni dove vengono realizzate pratiche che richiamano l'ideologia fascista (…) appaiono elementi insufficienti, sul piano della concretezza dei comportamenti e soprattutto della progressione comportamentale, per ritenere che si possa creare una situazione sintomatica di pericolosità sociale agganciata ad una effettiva organizzazione di attività preliminari alla costituzione di cellule neofasciste».

[279] V. il contributo di Bricola già citato alla nota 88.

ibrida e alla loro estrema duttilità applicativa, costituiscono una formidabile opportunità per il legislatore e per le autorità preposte alla loro applicazione per reagire celermente alle esigenze o alle urgenze più disparate. Il sacrificio che però si offre sull'altare della speditezza e della pretesa efficienza è dei più preziosi per uno Stato di diritto: è infatti consustanziale al sistema delle misure di prevenzione, per come attualmente disciplinato, il rischio di applicazioni diseguali, quando non apertamente discriminatorie, potendo un soggetto, a parità di condizioni di partenza, essere sottoposto a) soltanto alla pena; b) soltanto alla misura di prevenzione; c) congiuntamente alla pena e alla misura di sicurezza; d) congiuntamente alla pena e alla misura di prevenzione; e) congiuntamente alla pena, alla misura di sicurezza e alla misura di prevenzione. Il tutto, come si è visto, senza una chiara, specifica e univoca funzionalità della misura di prevenzione, che dunque si risolve sempre, e inesorabilmente, in un surrogato o in un duplicato di qualcos'altro (pena o misura di sicurezza che sia).

CAPITOLO III

IL CONTROLLO PENALE DEI PATRIMONI
La confisca come nuova "parola d'ordine" della politica criminale contemporanea

Nessun simbolo dell'assoluto carattere
dinamico del mondo
è più chiaro del denaro.
G. SIMMEL, *Filosofia del denaro*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le confische, tra sovrabbondanza legislativa e intraprendenza giudiziaria. – 2.1. Un istituto in continuo fermento sul piano legislativo… – 2.2. …e sul piano applicativo. – 2.2.1. L'incerta nozione di 'profitto' e la sua incerta interpretazione giurisprudenziale. – 2.2.2. La confisca dell'impresa. – 2.2.3. La confisca in assenza di condanna. – 3. Le confische dei beni di sospetta origine illecita. – 3.1. La confisca di prevenzione. – 3.2. La confisca in casi particolari. – 3.3. Le confische dei beni di sospetta origine illecita a confronto: quali le reali differenze, e quali i rapporti, tra le due misure patrimoniali? – 3.3.1. I presupposti soggettivi di applicazione. – 3.3.2. La perimetrazione temporale dell'ablazione. – 3.3.3. I presupposti oggettivi: in particolare, l'oggetto dell'ablazione. – 3.3.4. I rapporti fra le due confische "gemelle". – 3.4. Confische dei beni di sospetta origine illecita *versus* confische del prezzo, del prodotto, del profitto del reato. – 4. La confisca-sanzione nei confronti dell'ente e le confische amministrative: cenni. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

All'interno di un sistema sanzionatorio, qual è quello italiano, che, anche a causa delle diverse (talvolta opposte) istanze che animano i singoli interventi riformatori, appare sempre più frammentato e pluridirezionale, uno dei pochi punti fermi sembra essere rappresentato oggi dalle misure patrimoniali.

Sì, perché nell'ordinamento italiano la confisca, relegata a ruolo di

comparsa fino a qualche decennio fa, è divenuta negli ultimi anni un'assoluta protagonista nel contrasto di quelle manifestazioni criminali, sempre più aggressive e pervasive in un contesto di economia globalizzata com'è quello odierno, che fanno del perseguimento di proventi illeciti il loro principale obiettivo d'azione.

In effetti, da semplice appendice, e per lo più soltanto eventuale, della pena principale, la confisca è divenuta ormai una costante nella risposta statuale al reato. Di più, essa in taluni casi si ritrova a essere la più significativa, se non addirittura l'unica conseguenza 'sanzionatoria' nei confronti dell'autore dell'illecito, grazie alla sua "capacità" di sopravvivere anche nelle ipotesi di mancata applicazione, per qualsivoglia causa, della pena principale (e della pena accessoria).

Moltiplicatasi in maniera quasi esponenziale nell'ordinamento penale a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, la confisca ha assunto una fisionomia sfaccettata e plurima, declinandosi in tipologie ablatorie caratterizzate da diversi presupposti, diverso oggetto e diverse finalità.

Peraltro, un ruolo tutt'altro che secondario nella progressiva espansione applicativa della confisca (*rectius*, delle confische) è stato giocato dall'interpretazione giurisprudenziale, la quale ha contribuito in maniera non indifferente nella definizione e nella puntualizzazione di diversi aspetti di disciplina, rimediando almeno in parte a interventi legislativi talvolta approssimativi.

Ne risulta uno scenario complesso e frastagliato che, proprio a causa dell'anzidetta convergenza di compulsione legislativa e di fermento interpretativo, non sempre risulta coerente, disvelando più d'una disarmonia sul piano sistematico e prestandosi a sovrapposizioni sul piano applicativo.

2. *Le confische, tra sovrabbondanza legislativa e intraprendenza giudiziaria*

2.1. *Un istituto in continuo fermento sul piano legislativo…*

Se riguardata in una prospettiva storica, la confisca può senz'altro essere ritenuta «una tenace costante del fenomeno punitivo» [1], tanto da postularne

[1] A. ALESSANDRI, voce *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, p. 42, il quale osserva che «nonostante i profondi, radicali mutamenti intervenuti nell'assetto dei sistemi punitivi e le trasformazioni delle funzioni, ideologiche e pratiche, affidate nel tempo agli strumenti sanzionatori, la confisca mostra una presenza pressoché ininterrotta» e che in essa «traspare un archetipo sanzionatorio il cui profilo funzionale è rimasto, nella sostanza, immutato per

«una ontologica "immanenza" quale meccanismo "naturalmente" correlato alla realizzazione di un crimine» [2].

Descritta nella *Relazione ministeriale al progetto definitivo del codice penale* come «eliminazione di cose che, provenendo da fatti illeciti penali, o in alcuna guisa collegandosi alla loro esecuzione, manterrebbero viva l'idea e l'attrattiva del delitto» [3], l'istituto della confisca giocava, nell'impostazione codicistica del 1930, un ruolo tutto sommato marginale, essendo l'ablazione limitata alle sole *res* direttamente collegate, sia pur in modi diversi, alla commissione di un reato [4].

Negli ultimi decenni, invece, la confisca ha assunto «una rinnovata importanza come fondamentale strumento di lotta contro la criminalità economica e il crimine organizzato» [5]. In effetti, anche su impulso di (ormai) numerosi documenti adottati in sede internazionale ed europea [6] – da ultimo la recentissima direttiva 1260/2024/UE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo «riguardante il recupero e la confisca dei beni» [7] – si è assistito

secoli». V. anche C. Civoli, voce *Confisca (diritto penale)*, in *Dig. it.*, VIII, Torino, 1896, p. 893, il quale osserva che, storicamente, le ragioni che inducono i legislatori a introdurre delle ipotesi di confisca «sono molteplici: – o si reputa che il reato commesso sia tanto grave da doversene dichiarare l'autore indegno di godere di quella tutela, che la legge assicura ai membri della civile associazione, ed assieme ad ogni altro diritto lo si priva anche di quello di proprietà; – o si crede conveniente porre tra le varie specie di mali, che, come appropriati a mettere argine al malfare col timore che la loro irrogazione ispira, si comminano contro i delinquenti la perdita del patrimonio o di una parte di esso; – o par contrario alla sicurezza dello Stato o alle esigenze di giustizia lasciare in balia dei privati cose, il cui uso sia pericoloso, o che abbiano già altra volta servito per violare la legge, o che siano il frutto di qualche reato».

[2] A. Macchia, *Le diverse forme di confisca: personaggi (ancora) in cerca d'autore*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 2719.

[3] Così la Relazione del Ministro Rocco al progetto definitivo del codice penale, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, Roma, 1929, p. 245.

[4] Cfr. E. Nicosia, *La confisca, le confische. Funzioni politico-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo-applicativi*, Torino, 2012, p. 4.

[5] A.M. Maugeri, voce *Confisca (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Milano, 2015, p. 185.

[6] Per un'accurata analisi delle principali fonti internazionali ed europee che hanno provocato una profonda revisione dell'istituto della confisca (anche) nell'ordinamento italiano, si rinvia a G. Furciniti, D. Frustagli, *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell'Unione europea*, Milano, 2016, *passim*. Per un commento, invece, al regolamento 2018/1805/UE sul congelamento dei beni v. A.M. Maugeri, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2019, n. 1, p. 34 ss.

[7] Si tratta, com'è noto, della direttiva europea in materia di confisca che – sostituendosi all'azione comune 98/699/GAI, alle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, alla decisione 2007/845/GAI e alla direttiva 2014/42/UE e affiancandosi al regolamento 2018/1085 e alla

a «una costante e cospicua evoluzione espansionistica, cagionata dalla necessità di reagire all'esponenziale aumento della criminalità di tipo economico legato allo sviluppo di una società globalizzata» [8]. Tant'è che, oggi, l'unitario concetto di confisca – da intendersi come ablazione coattiva di beni derivanti da attività illecita – risulta declinato in plurimi "sottotipi", a seconda della funzione assolta, dei presupposti applicativi, dei beni aggrediti e dei soggetti destinatari [9]: si comprende, perciò, il motivo per cui la dottrina discorra comunemente di *confische*, e non già di confisca al singolare [10].

È opinione condivisa in letteratura e in giurisprudenza che la confisca presenti una natura "proteiforme", "polifunzionale", "caleidoscopica", "camaleontica", e via dicendo [11]: con l'anzidetta (a tratti enfatica) aggettivazione si intende richiamare l'attenzione sul fatto che «al termine "confisca" corrisponde ormai un significato normativo sensibilmente variegato, che investe un fascio di istituti sempre meno riconducibili ad un comune denominatore, specie se si appunta l'attenzione sulle finalità della sanzione» [12]. Proprio muovendo da tale constatazione, parte della dottrina ha criticato lo stesso utilizzo del lemma "confisca" come unico contenitore entro il quale riporre tutti gli strumenti ablatori contemplati dalla legislazione vigente: ciò in quanto l'uso della medesima etichetta potrebbe legittimare inaccettabili estensioni di regole da un sottotipo a un altro, con rischio di grave pregiudizio per le garanzie dei soggetti destinatari dell'ablazione [13].

---

direttiva 2019/1153 – mira al rafforzamento e all'armonizzazione delle discipline nazionali in materia di sequestro e confisca, e ciò sulla base della sempre più radicata consapevolezza che «la disponibilità di proventi di attività criminali rappresenta una minaccia significativa per l'integrità dell'economia e della società, che erode lo Stato di diritto e i diritti fondamentali» (1° considerando). Si vedano, in proposito, A.M. Maugeri, *La proposta di una nuova direttiva per la confisca dei beni: l'armonizzazione e l'*actio in rem *contro il crimine organizzato e l'illecito arricchimento*, in *Sist. pen.*, 3 aprile 2024; S. Finocchiaro, *La nuova direttiva dell'Unione europea in materia di sequestro e confisca*, in *Sist. pen.*, 5 giugno 2024; G. Frova, *La proposta della Commissione europea di direttiva in tema di recupero e confisca dei beni. Un'analisi della proposta di Direttiva alla luce degli indirizzi espressi sino a ora dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea*, in *Riv. stud. crim. org.*, 2023, n. 3, p. 87 ss.

[8] F. Vergine, voce *Confisca*, in *Dig. disc. pen.*, agg. IX, Torino, 2016, p. 181.

[9] V. Marcenò, *Le confische tra principi costituzionali e obblighi convenzionali*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, 2018, pp. 4-5.

[10] Cfr., per tutti, T. Epidendio, *La confisca nel diritto penale e nel sistema della responsabilità degli enti*, Padova, 2011, p. 1 ss.; E. Nicosia, *La confisca, le confische*, cit., p. 2.

[11] Ancora, di recente, D. Fondaroli, *La poliedrica natura della confisca*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 2.

[12] A. Alessandri, voce *Confisca nel diritto penale*, cit., p. 53.

[13] A. Alessandri, *Confisca e imprese: problemi e spunti*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile,

L'istituto «teleologicamente ambiguo e dogmaticamente apolide» della confisca è divenuto, senza dubbio alcuno, «il "barone rampante" dell'attuale politica criminale contemporanea» [14]: come è stato correttamente osservato, il patrimonio catalizza oggi l'attenzione del legislatore «soprattutto come "bersaglio privilegiato" dell'intervento punitivo», e ciò «per la sua dimensione "sintomatica" di arricchimento di origine illecita, ovvero per la sua vocazione di "strumento" orientato alla commissione e perpetuazione di reati» [15].

Il rigoglioso stato di salute del sistema delle confische dipende, secondo un'attenta opinione, dal suo essersi sviluppato «in una autentica "penombra di legalità", fomentata da una cooperazione sinergica tra un legislatore efficientista e una giurisprudenza "di lotta"» [16]. Come efficacemente osservato, un corretto inquadramento dell'istituto (degli istituti) in discorso passa allora necessariamente attraverso la «difficoltosa ricerca di un punto di equilibrio fra le esigenze e gli obiettivi della politica criminale e le garanzie della dogmatica» [17]: una ricerca, quella appena accennata, che risulterà tanto più proficua, quanto più riuscirà «ad indagare – a partire dall'oggetto di volta in volta colpito dalla misura ablativa – le note sostanziali *realmente* prevalenti nel singolo caso», coniugando le componenti preventive e repressive sotto «un comune denominatore garantistico che abbracci entrambi i versanti per ricondurli ad un clima "costituzionalmente sostenibile", nella ricerca di un punto di equilibrio tra istanze efficientistiche e diritti individuali conforme al modello del diritto penale assunto come "scienza dei limiti del punire"» [18].

G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora. Fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, II, Milano, 2018, p. 1074, il quale osserva che l'«indiscriminato uso della stessa etichetta, sia pure accompagnata dalle aggettivazioni accennate che fungono da salvacondotto alle scorrerie interpretative, produce imprecisioni linguistiche e finisce per legittimare, benché solo apparentemente, indebite estensioni di presunti principi che si assumerebbero come caratterizzanti l'istituto così contrassegnato: i quali, al contrario, presupporrebbero quell'unicità dei tratti fondamentali che è contraddetta dalle singole discipline».

[14] Entrambe le espressioni sono di V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale:* nullum crimen sine confiscatione, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1161 e 1265, il quale osserva che «il *diktat* "il delitto non paga"» è divenuto uno degli «imperativi categorici della politica criminale contemporanea». Secondo l'A. «non si tratta – come è chiaro – di un "principio" di politica criminale, né di un semplice *slogan* declamatorio o simbolico: si tratta, piuttosto, di una *policy* (forse) non codificata (ma) divenuta ormai da tempo una "parola d'ordine" strisciante, ed un preciso *target* negli itinerari della "politica del diritto penale" contemporanea».

[15] D. Fondaroli, *Le ipotesi speciali di confisca*, cit., p. 1.

[16] V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale*, cit., p. 1271.

[17] A. Mangione, *La misura di prevenzione patrimoniale tra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001, p. 533.

[18] Ancora V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale*, cit., p. 1282.

Istituto multiforme e ancora di incerta natura, fluttuante tra una funzione preventiva, una connotazione schiettamente sanzionatorio-punitiva e una dimensione ripristinatoria e recuperatoria, appare arduo ricondurre le plurime ipotesi di confisca a unità con riguardo al loro statuto garantistico, tali e tante sono le peculiarità che contraddistinguono ogni singola ipotesi ablatoria [19].

Com'è noto, la disciplina generale della confisca nel diritto penale rinviene la sua sede nell'art. 240 c.p. (e nell'art. 236 c.p.), e trova applicazione tutte le volte in cui non ne sia prevista una speciale in relazione a specifiche figure di reato [20].

La disciplina prevista dall'art. 240 c.p., funzionale all'interno di un sistematorio, come quello originario del codice del 1930, in cui lo strumento confiscatorio aveva un ruolo tutto sommato marginale, si è rivelata «inadeguata alle moderne esigenze di lotta contro il crimine», posto che la distinzione tra prezzo e profitto del reato e il carattere facoltativo della confisca del profitto non hanno più «una giustificazione razionale nell'ambito del moderno diritto penale nel quale la lotta contro l'accumulo dei capitali illeciti è diventata un obiettivo primario» [21].

Preso atto dell'ineffettività della normativa prevista dal codice del 1930 e sotto la spinta degli impegni internazionali ed europei da onorare, il legislatore ha progressivamente ampliato e potenziato l'ambito di applicazione dello strumento ablatorio:

– disseminando nella parte speciale del codice penale e nella legislazione speciale nuove ipotesi di confisca obbligatoria del prodotto e del profitto del reato, nonché degli *instrumenta sceleris*;
– consentendo in molti casi la confiscabilità dell'equivalente qualora l'ablazione non sia possibile in forma diretta;

---

[19] Per un quadro esaustivo del dibattito intorno alla natura e allo statuto garantistico della confisca (*rectius*, delle confische), si rimanda all'accurato lavoro di T. Trinchera, *Confiscare senza punire? Uno studio sullo statuto di garanzia della confisca della ricchezza illecita*, Torino, 2020.

[20] Per una disamina della disciplina, anche sotto il profilo del diritto vivente, si rinvia, fra i molti, a T. Trinchera, *Art. 240 c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., I, Milano, 2021, p. 2820 ss.; A.M. Maugeri, *Art. 240 c.p.*, in G. Forti, S. Seminara, G. Zuccalà (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, VII ed., Milano, 2024, p. 914 ss.; F. Mucciarelli, *Profili generali (art. 240 c.p.)*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 65 ss.

[21] Entrambe le citazioni sono di A.M. Maugeri, voce *Confisca (diritto penale)*, cit., p. 185.

– inserendo nel sistema amministrativo punitivo misure ablatorie analoghe a quelle penali;
– dando cittadinanza a incisive forme di confisca "allargata" e/o svincolate da un accertamento della responsabilità penale; e
– introducendo la confisca-sanzione nei confronti dell'ente.

2.2. *…e sul piano applicativo*

L'azione riformatrice del legislatore non è però sempre risultata impeccabile, lasciando, al contrario, obiettivi margini d'incertezza rispetto alla corretta applicazione del rivitalizzato istituto della confisca. A tali incertezze la giurisprudenza ha in qualche modo sopperito in via interpretativa, proponendo soluzioni che hanno indubbiamente contribuito in maniera determinante nel definire la fisionomia della misura ablatoria, talvolta ampliandone l'ambito di applicazione, o comunque sperimentando interpretazioni finalizzate a un generale efficientamento dell'istituto. In altri termini, attraverso l'interpretazione i giudici hanno cercato di riempire di contenuti un dato normativo non sempre perspicuo e talvolta gravemente lacunoso, con l'effetto, però, di pervenire in molti casi a un ampliamento dell'ambito di applicazione delle diverse sottoipotesi di confisca.

2.2.1. *L'incerta nozione di 'profitto' e la sua incerta interpretazione giurisprudenziale*

Ciò è accaduto, ad esempio, con riferimento al concetto di profitto, il quale, tradizionalmente identificato con il movente o lo scopo della condotta criminosa, presenta ancora oggi evidenti margini d'incertezza[22]. Ebbene, proprio a fronte di tali incertezze, la giurisprudenza si è ripetutamente confrontata con la nozione di profitto[23], dividendosi tra un'interpretazione

[22] In questo senso A. Alessandri, *Criminalità economica e confisca del profitto*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, III, Milano, 2006, p. 2103, il quale sostiene che quella di 'profitto' «resta una nozione ancora tutta da precisare nell'ambito penalistico e più in genere punitivo». V. anche, sul concetto di profitto, R. Borsari, *Percorsi interpretativi in tema di profitto del reato nella confisca*, in *Leg. pen.*, 8 settembre 2019, p. 1 ss.

[23] Com'è noto, una prima definizione di 'profitto' (nonché di 'prezzo' e di 'prodotto') è stata formulata dalle Sezioni Unite *Chabni* del 1996, dove si legge che il profitto «è costituito dal lucro, e cioè dal vantaggio economico che si ricava per effetto della commissione del reato»; mentre il prodotto rappresenta «il risultato, cioè il frutto che il colpevole ottiene direttamente dalla sua attività illecita» ed il prezzo «il compenso dato o promesso per indurre, istigare, o determinare

fortemente estensiva, comprensiva anche dei vantaggi patrimoniali derivanti solo mediatamente e indirettamente dall'illecito [24], e un'interpretazione più restrittiva e rispettosa del necessario requisito di pertinenzialità della *res ablanda* al reato commesso [25]. Un'interpretazione, quest'ultima, che, pur

un altro soggetto a commettere il reato». Cfr. Cass., sez. un., 3 luglio (dep. 17 ottobre) 1996, n. 9149, Chabni.

Le di poco successive Sezioni Unite *Bacherotti* hanno poi precisato che i tre concetti appena menzionati possono essere ricondotti nella più ampia locuzione di "provento", la quale «ha carattere onnicomprensivo e quindi, nella sua latitudine semantica, comprende tutto ciò che deriva dalla commissione del reato». Cfr. Cass., sez. un., 28 aprile (dep. 8 giugno) 1999, n. 9, Bacherotti. In particolare, le Sezioni Unite *Bacherotti* hanno superato un precedente orientamento – fatto proprio dalle Sezioni Unite *Bissoli* [Cass., sez. un., 15 dicembre 1992 (dep. 24 febbraio 1993), n. 1811, Bissoli] – secondo il quale il concetto di "provento" doveva essere limitato al solo prodotto e profitto del reato.

[24] Il riferimento è, anzitutto, alle Sezioni Unite *Gubert* del 2014, dove, in contrapposizione al più restrittivo e tradizionale orientamento, si è affermato che la nozione di profitto accoglie al suo interno non soltanto i beni appresi per effetto diretto e immediato dell'illecito, ma anche ogni altra utilità che sia conseguenza mediata e indiretta dell'attività criminosa. Cfr. Cass., sez. un., 30 gennaio (dep. 5 marzo) 2014, n. 10561, Gubert, annotata da A.M. Dell'Osso, *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante: le Sezioni Unite innovano ma non convincono*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, p. 401 ss.; D. Fondaroli, *"Essere o non essere?": reati tributari, sequestro preventivo e confisca del profitto al vaglio delle Sezioni unite*, in *Arch. pen.*, 2015, n. 2; F. Mucciarelli, C.E. Paliero, *Le sezioni unite e il profitto confiscabile*, cit., p. 246 ss.; G. Varraso, *Punti fermi, disorientamenti interpretativi e motivazioni "interesse" delle sezioni unite in tema di sequestro a fini di confisca e reati tributari*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 2806 ss. Analizzano la sentenza *Gubert* in una prospettiva di più ampio respiro anche R. Bartoli, *Brevi considerazioni in tema di confisca del profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 20 ottobre 2016; nonché M. Romano, *Confisca, responsabilità degli enti, reati tributari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1674 ss.

Tale impostazione è stata poco dopo confermata anche dalle Sezioni Unite *ThyssenKrupp*: cfr. Cass., sez. un., 24 aprile (dep. 18 settembre) 2014, n. 38343, Espenhahn, annotata da R. Bartoli, *Luci ed ombre della sentenza delle Sezioni unite sul caso ThyssenKrupp*, in *Giur. it.*, 2014, p. 2565 ss.

[25] L'orientamento più restrittivo è inaugurato dalle Sezioni Unite *Focarelli* del 2004, le quali, dopo aver ribadito che «per "profitto del reato" si deve intendere il vantaggio di natura economica che deriva dall'illecito, quale beneficio aggiunto di tipo patrimoniale, che non deve essere necessariamente conseguito da colui che ha posto in essere l'attività delittuosa», la Suprema Corte ha osservato che – «per evitare un'estensione indiscriminata ed una dilatazione indefinita ad ogni e qualsiasi vantaggio patrimoniale, indiretto o mediato, che possa scaturire da un reato» – occorre tenere ferma «l'esigenza di una diretta derivazione causale dall'attività del reo, intesa quale stretta relazione con la condotta illecita». Cfr. Cass., sez. un., 24 maggio (dep. 9 luglio) 2004, n. 29951, Focarelli. La medesima nozione di profitto è stata accolta anche dalla coeva sentenza Cass., sez. un., 24 maggio (dep. 9 luglio) 2004, n. 29952, Romagnoli; e da Cass., sez. un., 25 ottobre (dep. 22 novembre) 2005, n. 41936, Muci.

Successivamente, la medesima impostazione è stata confermata e integrata da:

all'interno di un quadro giurisprudenziale non ancora ricondotto a unità [26], sembra essere, quantomeno nelle massime giurisprudenziali, in via di progressivo consolidamento [27].

Sempre in tema di profitto confiscabile, va anche ricordato come la giurisprudenza, ancora divisa tra il principio del lordo [28] e il principio del

– Cass., sez. un., 25 ottobre 2007 (dep. 6 marzo 2008), n. 10280, Miragliotta, annotata da R. Lottini, *La nozione di profitto e la confisca per equivalente* ex *art. 322* ter *c.p.*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1295 ss.; e da P. Piccialli, *Il profitto del reato e la confisca*, in *Corr. mer.*, 2008, n. 7, p. 854 ss. In particolare, secondo le Sezioni Unite *Miragliotta* «qualsiasi trasformazione che il denaro illecitamente conseguito subisca per effetto di investimento dello stesso deve essere considerata profitto del reato quando sia collegabile causalmente al reato stesso ed al profitto immediato – il denaro – conseguito e sia soggettivamente attribuibile all'autore del reato, che quella trasformazione abbia voluto»;

– Cass., sez. un., 27 marzo (dep. 2 luglio) 2008, n. 26654, Fisia Italimpianti s.p.a., con i commenti di T. Epidendio, *La nozione di profitto oggetto di confisca a carico degli enti*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1267 ss.; V. Mongillo, *La confisca del profitto nei confronti dell'ente in cerca d'identità: luci e ombre della recente pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1738 ss.; L. Pistorelli, *Confisca del profitto del reato e responsabilità degli enti nell'interpretazione delle sezioni unite*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 4544 ss.; A. Rossetti, *La nozione di profitto oggetto di confisca a carico degli enti*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1281 ss.;

– Cass., sez. un., 25 giugno (dep. 6 ottobre) 2009, n. 38691, Caruso, con rimando alle note di R. Governa, *I limiti all'interpretazione europeisticamente orientata: la confisca di valore tra disciplina interna e normativa sovranazionale*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1697 ss.; A. Grasso, *Sull'applicabilità della confisca per equivalente prevista dall'art. 322* ter *c.p., comma 1, ultima parte, non solo al prezzo ma anche al profitto del delitto di peculato*, in *Giust. pen.*, 2010, II, c. 436 ss.; V. Maiello, *La confisca per equivalente non si applica al profitto del peculato*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 433 ss.; V. Manes, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario con effetti* in malam partem, in *Cass. pen.*, 2010, p. 90 ss.;

– Cass., sez. un., 26 giugno (dep. 21 luglio) 2015, n. 31617, Lucci, con note di F. Lumino, *La confisca del prezzo o del profitto del reato in caso di intervenuta prescrizione*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1384 ss.; e di S. Melodia, *Prescrizione del reato e confisca: il "nodo" dell'accertamento processuale*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2016, p. 407 ss.

[26] Ad es., Cass., sez. VI, 15 dicembre 2017 (dep. 19 febbraio 2018), n. 7896, Zullo, ha ripreso la posizione assunta dalle Sezioni Unite *Gubert* e *ThyssenKrupp*.

[27] Il riferimento è, ad es., a Cass., sez. V, 2 aprile (dep. 4 luglio) 2024, n. 26415, Coccato; Cass., sez. III, 6 marzo (dep. 20 marzo) 2024, n. 11617, Ventrone; Cass., sez. III, 4 ottobre (dep. 10 novembre) 2023, n. 45314, Scaglione; Cass., sez. II, 22 marzo (dep. 14 aprile) 2023, n. 16045, Tomasi; Cass., sez. II, 23 febbraio (dep. 14 luglio) 2023, n. 30656, Banca Cramer & Cie s.a.; Cass., sez. II, 5 ottobre (dep. 16 dicembre) 2016, n. 53650, Maiorano; C. cass., sez. VI, 14 luglio (dep. 28 luglio) 2015, n. 33226, Azienda Agraria Greenfarm.

[28] Così, ad es., A.M. Maugeri, voce *Confisca (diritto penale)*, cit., p. 198, anche se, come osserva M. Bontempelli, *L'accertamento del profitto nel sequestro preventivo, fra contratto di appalto e reati di corruzione e di truffa*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2012, n. 3-4, p. 147, l'adesione al criterio del *lordo* è più formale che sostanziale, posto che, a proposito del profitto delittuoso lucrato in attività lecite, la stessa giurisprudenza discorre di "utile *netto*". Contro il modello del

netto[29], abbia trovato nella pronuncia *Fisia Italimpianti* un momento di svolta: com'è noto, infatti, in tale sentenza le Sezioni Unite hanno operato una distinzione tra 'reati contratto' e 'reati in contratto' e hanno affermato che, in questo secondo caso, l'ammontare del profitto confiscabile deve essere «concretamente determinato al netto dell'effettiva utilità eventualmente conseguita dal danneggiato, nell'ambito del rapporto sinallagmatico con l'ente», posto che in tali situazioni «è possibile enucleare aspetti leciti del relativo rapporto, perché assolutamente lecito e valido *inter partes* è il contratto»[30]. Con riguardo, poi, al criterio di calcolo, per la sentenza *Fisia Italimpianti* il profitto dovrebbe essere determinato «al netto dell'effettiva utilità eventualmente conseguita dal danneggiato», mentre una parte della dottrina ha proposto un diverso criterio basato sull'imputazione delle voci economiche[31]: al riguardo, peraltro, è stato osservato che «le metodologie di approccio che apparentemente contrappongono la giurisprudenza delle Sezioni Unite e la dottrina prevalente, lungi dal condurre a soluzioni antitetiche alla questione dell'individuazione del profitto nei reati in contratto, esprimono contenuti largamente sovrapponibili, ancorché traguardati da un diverso angolo visuale»[32].

Ancora, è noto come la giurisprudenza sia apparsa, quantomeno fino a tempi recentissimi, consolidata nel ritenere sempre diretta la confisca del denaro[33]. Al di là del più o meno elevato grado di persuasività delle

---

profitto lordo e a favore, invece, del *profitto netto*, v. l'accurato lavoro di F. Bottalico, *Confisca del profitto e responsabilità degli enti tra diritto ed economia: paradigmi a confronto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 1726 ss.

[29] In questo senso, ad es., T. Trinchera, *Art. 240 c.p.*, cit., p. 2837, il quale rileva come la giurisprudenza più recente sembri orientata verso l'adozione del principio del netto.

[30] Così Cass., sez. un., 27 marzo (dep. 2 luglio) 2008, n. 26654, Fisia Italimpianti s.p.a., § 6.b dei *Considerato in diritto*. Successivamente, in senso conforme: Cass., sez. II, 23 febbraio (dep. 14 luglio) 2023, n. 30656, Banca Cramer & Cie s.a.; Cass., sez. VI, 16 novembre (dep. 22 novembre) 2017, n. 53123, Morriale, in *CED Cassazione*; C. cass., sez. III, 11 novembre 2014 (dep. 14 aprile 2015), n. 15249, Zoo Mangimi s.r.l., in *CED Cassazione*.

[31] È la tesi sostenuta da T. Epidendio, *La confisca nel diritto penale*, cit., p. 128 ss.

[32] R. Borsari, *Percorsi interpretativi in tema di profitto del reato nella confisca*, cit., p. 23.

[33] Com'è noto, tale impostazione è stata cristallizzata nelle già citate Sezioni Unite *Gubert* del 2014 e *Lucci* del 2015. Nel 2021 lo stesso principio di diritto, supportato dalle medesime motivazioni addotte dalle pronunce precedenti, è stato ribadito da Cass., sez. un., 27 maggio (dep. 18 novembre) 2021, n. 42415, Coppola, con note di M. Scoletta, *La confisca di denaro quale prezzo o profitto del reato è sempre "diretta" (ancorché il denaro abbia origine lecita). Esiste un limite azionabile alla interpretazione giudiziaria della legge penale?*, in *Sist. pen.*, 23 novembre 2021; F. Colaianni, D. Colombo, *Quando i soldi sono infetti. Una nuova pronuncia delle Sezioni Unite ribadisce che la confisca del denaro rinvenuto del patrimonio del reo è sempre "diretta"*, in *Sist. pen.*,

argomentazioni proposte [34], la ripetuta presa di posizione delle Sezioni Unite ha determinato un vero e proprio stravolgimento dei rapporti tra confisca diretta e confisca per equivalente [35], con una sensibile marginalizzazione della seconda rispetto alla prima [36]: il che, tuttavia, ha assunto una certa rilevanza pratica, nella misura in cui alla confisca per equivalente, generalmente qualificata come misura punitiva [37], è stato riconosciuto uno statuto garantistico decisamente più rigido di quello che governa la tradizionale

8 luglio 2022; C. De Gasperis, *Ancora sulla confisca di denaro: è sempre diretta anche se viene provata l'origine lecita. Limiti e perplessità di un creativo approdo ermeneutico*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 730 ss.; A.M. Dell'Osso, *Le Sezioni Unite rilanciano sulla natura diretta della confisca di denaro: vecchie e nuove perplessità*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 483 ss.; F. Compagna, *La confisca "diretta" dei valori numerari. Dalla progressiva erosione della legalità all'esplicita negazione delle garanzie fondamentali*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 555 ss.

[34] In termini critici F. Mucciarelli, C.E. Paliero, *Le sezioni unite e il profitto confiscabile*, cit., p. 253 ss., sottolineano come le Sezioni Unite *Gubert* abbiano confuso e sovrapposto due concetti distinti: la fungibilità, da un lato, la quale rappresenta un attributo, una caratteristica intrinseca della cosa, e il nesso di pertinenzialità, dall'altro lato, che «esprime invece una componente dinamica e si risolve in un giudizio di relazione, non essendo quindi una caratteristica intrinseca della cosa (o del bene), bensì una qualificazione che può essere predicata soltanto mediante un rapporto con un elemento esterno (nel caso: il profitto immediatamente conseguito dalla commissione del reato)». Inoltre, la confisca di cose fungibili finisce in questo modo «con il tradursi sempre in una confisca di valore, il che è inconsistente sul piano sistematico, posto che nessun indice normativo autorizza una simile estensione del campo applicativo della confisca proprietaria, che nell'ambito dei beni fungibili verrebbe a sovrapporsi completamente con quella per equivalente, decretandone la concreta estinzione in via interpretativa». Similmente A.M. Dell'Osso, *Le Sezioni Unite rilanciano sulla natura diretta della confisca di denaro*, cit., p. 491 ss.; nonché F. Colaianni, D. Colombo, *Quando i soldi sono infetti*, cit., p. 9. Da par suo, M. Scoletta, *La confisca di denaro quale prezzo o profitto del reato è sempre "diretta" (ancorché il denaro abbia origine lecita)*, cit., § 7, polemizza anche con l'argomento, speso dalle Sezioni Unite *Coppola*, relativo alla confusione patrimoniale che si realizzerebbe in caso di incameramento di beni illeciti aventi natura fungibile: tale argomento, infatti, « non tiene adeguatamente conto dell'autonomia del diritto penale e dei limiti funzionali entro i quali gli istituti e i concetti civilistici – come quello di fungibilità del bene e di confusione patrimoniale – possono essere utilizzati nell'articolazione del ragionamento giuridico nella materia penale».

[35] In questi termini A.M. Dell'Osso, *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante*, cit., p. 425.

[36] F. Mucciarelli, C.E. Paliero, *Le sezioni unite e il profitto confiscabile*, cit., p. 254.

[37] Com'è noto, secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la confisca per equivalente ha natura penale, ciò che comporta l'applicazione di tutte le garanzie proprie della materia penale, a partire dal principio di irretroattività della legge successiva sfavorevole: cfr., per tutti, G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XIII ed., Milano, 2024, p. 952.

confisca diretta misura di sicurezza [38]. Tale ricostruzione, peraltro, è stata messa in discussione da una recentissima sentenza delle Sezioni Unite, nella quale i giudici di legittimità hanno aspramente criticato tanto la tesi della natura sempre diretta della confisca del denaro (e delle altre cose fungibili) quanto la tesi della natura sostanzialmente penale della confisca per equivalente [39]. Per un verso, infatti, la Suprema Corte, nel confutare gli argomenti della fungibilità e della confusione patrimoniale, ha sostenuto che, anche nell'ipotesi in cui il provvedimento ablatorio abbia ad oggetto denaro o altre cose mobili, la confisca diretta presuppone sempre la prova del nesso di pertinenzialità tra la cosa e il reato, operando, in caso contrario, la confisca per equivalente [40]. Per altro verso, poi, le Sezioni Unite hanno messo in discussione l'idea che la confisca per equivalente abbia sempre natura sanzionatoria: muovendo dalla duplice considerazione che la funzione di ciascuna ipotesi ablatoria è da ricavarsi dall'oggetto e dalla disciplina della stessa e che la confisca per equivalente altro non sarebbe se non un "surrogato" della confisca diretta, i giudici di legittimità hanno convincentemente affermato che alla confisca del *tantundem* dovrebbe essere riconosciuta la stessa natura e funzione della confisca diretta cui si abbina [41]. Con il che, ovviamente, si è fornito un rimedio, tra l'altro, ai (per vero, poco comprensibili) disallineamenti in termini di garanzie tra confisca diretta e confisca per equivalente che si sono venuti a creare nel contesto dell'interpretazione giurisprudenziale che, almeno finora, è risultata assolutamente prevalente.

Problemi ulteriori si pongono poi qualora il profitto consista in un risparmio di spesa. Ebbene, com'è noto, secondo un'opinione giurisprudenziale ormai consolidata, nella nozione di profitto confiscabile devono essere inclusi anche i risparmi di spesa [42]. Eppure, in questi casi «la fungibilità del bene impedisce di individuare uno specifico ammontare pertinente al reato, in quanto non si può determinare quale parte della massa

---

[38] Sottolineano questo aspetto, ad es., F. Colaianni, D. Colombo, *Quando i soldi sono infetti*, cit., p. 2.

[39] Il riferimento è a Cass., sez. un., 29 settembre 2024 (dep. 8 aprile 2025), n. 13783, Massini, con nota di S. Finocchiaro, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca nel concorso di persone nel reato: un'importante svolta in tema di natura (ripristinatoria) della confisca "per equivalente" e di (ri)qualificazione della confisca del denaro*, in *Sist. pen.*, 15 aprile 2025.

[40] *Ivi*, § 18 dei *Considerato in diritto*.

[41] *Ivi*, § 11.1 dei *Considerato in diritto*.

[42] Così, da ultimo, Cass., sez. III, 4 ottobre (dep. 10 novembre) 2023, n. 45314, Scaglione; Cass., sez. IV, 21 settembre (dep. 17 ottobre) 2023, n. 42195, Trantino.

nummaria del reo fosse destinata alla corresponsione all'erario»[43].

Va però precisato che, in un primo momento, è stata accolta una definizione ristretta di risparmio di spesa, coincidente con i ricavi introitati non decurtati dei costi che si sarebbero dovuti sostenere, e dunque implicante una variazione di segno positivo nel patrimonio del soggetto o dell'ente[44]. Successivamente, invece, le sentenze *Adami*[45] e *Gubert* – per quanto riguarda i reati tributari – e soprattutto la sentenza *ThyssenKrupp* – relativamente a tutti gli altri reati il cui vantaggio, nell'ambito della responsabilità da reato dell'ente, si conforma come risparmio di spesa – hanno affermato la diversa tesi della confiscabilità dei risparmi di spesa "assoluti", che prescindono, cioè, da un ricavo introitato quale conseguenza diretta ed immediata del reato[46]. Come poi attentamente osservato in dottrina, anche dopo le Sezioni Unite *Coppola* del 2021 non è ancora del tutto chiaro quando la confisca dei risparmi di spesa possa dirsi diretta, posto che, mentre in alcuni arresti si qualifica come diretta l'ablazione patrimoniale di somme entrate

[43] Così F. Colaianni, D. Colombo, *Quando i soldi sono infetti*, cit., p. 10.

[44] Si veda, anzitutto, la sentenza *Fisia Italimpianti*, nella quale, a proposito di somme anticipate all'ente per la costruzione di alcuni impianti e poi rimaste nel suo patrimonio, le Sezioni Unite osservano che non può «propriamente parlarsi, per quello che emerge, di "risparmio di spesa", presupponendo tale concetto un ricavo introitato e non decurtato dei costi che si sarebbero dovuti sostenere, vale a dire un risultato economico positivo concretamente determinato dalla contestata condotta di truffa». Il passaggio appena citato è stato interpretato nel senso che una componente strutturale del profitto confiscabile possa essere costituita anche da un risparmio di spesa, a condizione, però, che tale concetto sia modulato in termini relativi, vale a dire come "ricavo introitato" cui non siano stati sottratti i "costi che si sarebbero dovuti sostenere". Successivamente, in senso conforme: Cass., sez. I, 7 ottobre (dep. 19 dicembre) 2014, n. 52976, Riva F.i.r.e. s.p.a.; Cass., sez. V, 28 novembre 2013 (dep. 4 marzo 2014), n. 10265, Banca Italease s.p.a.; Cass., sez. VI, 17 giugno (dep. 5 ottobre) 2010, n. 35748, Impregilo s.p.a.

[45] Cfr. Cass., sez. un., 31 gennaio (dep. 23 aprile) 2013, n. 18374, Adami, nella quale si legge che «non è revocabile in dubbio che il profitto possa essere costituito da qualsivoglia vantaggio patrimoniale direttamente conseguente alla consumazione del reato e possa, dunque, consistere anche in un risparmio di spesa, come quello derivante dal mancato pagamento del tributo, interessi e sanzioni dovuti a seguito dell'accertamento del debito tributario». Nello stesso senso, subito dopo, Cass., sez. un., 30 gennaio (dep. 5 marzo) 2014, n. 10561, Gubert.

[46] In particolare, nelle motivazioni della sentenza *ThyssenKrupp* si legge che, in caso di responsabilità da reato dell'ente derivante da reati colposi di evento connessi alla violazione della normativa antinfortunistica, «l'idea di profitto si collega con naturalezza ad una situazione in cui l'ente trae da tale violazione un vantaggio che si concreta, tipicamente, nella mancata adozione di qualche oneroso accorgimento di natura cautelare, o nello svolgimento di una attività in una condizione che risulta economicamente favorevole, anche se meno sicura di quanto dovuto».

nel patrimonio del reo in un momento successivo al tempo del commesso reato, altre pronunce sembrano invece esigere un qualcosa in più in termini di prova nel caso in cui la misura patrimoniale attinga denaro incamerato dopo la commissione del reato [47].

2.2.2. *La confisca dell'impresa*

Un altro esempio di intervento giurisprudenziale, necessitato dall'incertezza/lacunosità del dato legislativo, riguarda il tema relativo all'ablazione dell'intera impresa.

Tale problematica, che si è posta soprattutto in relazione alla confiscabilità della c.d. 'impresa mafiosa' ai sensi dell'art. 416-*bis* co. 7 c.p. (oltre che ai sensi degli artt. 24 cod. antimafia e 240-*bis* c.p., *infra*, 3), viene generalmente risolta dalla giurisprudenza nel senso dell'ammissibilità dell'ablazione dell'intero complesso aziendale, qualora sia ravvisabile una «totale sovrapposizione fra la compagine associativa e la consorteria criminale» o, comunque, «l'intera attività d'impresa sia "inquinata" dall'ingresso nelle casse dell'azienda di risorse economiche provento di delitto, di tal che risulti impossibile distinguere tra capitali illeciti e capitali leciti» [48], non essendo in questi casi necessaria una puntuale motivazione del giudice con riferimento «alla sussistenza del nesso di pertinenza fra cespiti oggetto di vincolo reale e attività illecita e, specificamente, in ordine alla strumentalità di parte o di tutta l'azienda rispetto alla realizzazione degli scopi della consorteria criminale ovvero di investimento – e quindi di reimpiego – dei capitali illeciti nel circuito imprenditoriale» [49].

A tali due ipotesi di confiscabilità dell'intero complesso aziendale – vale a dire: a) totale sovrapposizione tra impresa e gruppo criminale; e b) totale confusione tra capitali leciti e illeciti – alcune pronunce più recenti ne hanno aggiunta una terza, che si profila nel caso in cui «l'impresa sia posta sotto il

---

[47] Evidenziano queste incertezze interpretative e applicative F. Colaianni, D. Colombo, *Quando i soldi sono infetti*, cit., pp. 10-14, i quali, dal canto loro, sostengono la necessità di valorizzare il *tempus commissi delicti* al fine di determinare i beni aggredibili tramite la confisca diretta. Peraltro, come osservato da A. Alessandri, *Criminalità economica e confisca del profitto*, cit., p. 2103, se è vero che il «nodo cruciale del profitto, nella sua declinazione negli istituti punitivi, è (…) come conciliare la sua natura sfuggente, ma fortemente suggestiva, con il principio di legalità», allora «l'unica garanzia è quella di rimanere aderenti ad una nozione di profitto come *accrescimento patrimoniale* derivante dalla commissione del reato».

[48] In questi termini Cass., sez. VI, 4 giugno (dep. 26 settembre) 2014, n. 39911, Scuto, § 10.6 dei *Considerato in diritto*.

[49] *Ibidem*.

diretto controllo della consorteria, condividendone progetti e dinamiche operative e divenendone, pertanto, lo strumento operativo per la realizzazione del programma criminoso, determinando così una obiettiva commistione di interessi fra attività di impresa ed attività mafiosa»[50]. Si tratta, com'è evidente, di un tema assai delicato, sia per la complessità degli accertamenti richiesti al giudice, sia per l'impatto, potenzialmente devastante, dell'ablazione di un'intera realtà imprenditoriale (nel momento in cui si scrive, risultano confiscate e in gestione dell'ANBSC 3.422 aziende[51]): non a caso, la dottrina più accorta ha messo in guardia rispetto a un utilizzo troppo disinvolto della categoria dell'impresa illecita, che potrebbe aprire la strada a forme di confisca generale dei beni[52], e ha sollecitato un intervento legislativo al fine di fissare in maniera più chiara e univoca le soglie oltrepassate le quali l'impresa, risultando irrimediabilmente contaminata, può essere suscettibile di ablazione nella sua interezza[53].

2.2.3. *La confisca in assenza di condanna*

Un'altra questione che ha lungamente impegnato la giurisprudenza, e che tutt'ora non sembra essere completamente risolta, riguarda l'applicabilità della confisca anche nel caso in cui il procedimento penale non si concluda con una sentenza definitiva di condanna.

Tale problema, oltre a dare vita a una vera e propria saga giudiziaria con riferimento alla confisca amministrativa urbanistica di cui all'art. 44 co. 2 d.P.R. 380/2001[54], si è posto soprattutto con riferimento alle ipotesi di confisca obbligatoria del prezzo, del prodotto e del profitto del reato, nonché

---

[50] Così, ad es., Cass., sez. I, 4 dicembre 2019 (dep. 27 aprile 2020), n. 13043, Passalacqua. Tra le molte, nello stesso senso anche Cass., sez. VI, 16 febbraio (dep. 3 giugno) 2021, n. 21741, Vale.Scavi s.r.l.

[51] Il dato è fornito dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ed è reperibile sul sito istituzionale dell'Agenzia www.benisequestraticonfiscati.it.

[52] Esprime questa preoccupazione, ad es., A.M. Maugeri, *La Suprema Corte pretende un uso più consapevole della categoria dell'impresa mafiosa in conformità ai principi costituzionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 1, p. 338 ss.

[53] F. Basile, G. Furciniti, *Mafie e imprese. Per un ripensamento delle confische antimafia*, Milano, in corso di pubblicazione.

[54] Si fa qui riferimento al lungo e tormentato confronto tra la giurisprudenza della Corte EDU, la Corte di cassazione e la Corte costituzionale con riguardo al tema dell'applicabilità della confisca urbanistica. Per un inquadramento complessivo della vicenda si rimanda, per tutti, a T. Trinchera, *Confiscare senza punire?*, cit., p. 361 ss.

degli *instrumenta sceleris*. In effetti, la rinnovata attenzione della dottrina e della giurisprudenza verso tale tema si spiega proprio in ragione del progressivo incremento delle ipotesi di confisca obbligatoria degli anzidetti beni, la cui espansione applicativa ha sempre più di frequente posto l'interrogativo in merito all'applicabilità della misura patrimoniale obbligatoria anche in assenza di una condanna formale.

Per vero, una lettura rigorosa del codice penale – segnatamente, dell'art. 236 co. 2 c.p., che, nell'individuare la disciplina applicabile alla confisca misura di sicurezza, esclude, tra le altre, la regola di cui all'art. 210 co. 1 c.p., in base alla quale «l'estinzione del reato impedisce l'applicazione delle misure di sicurezza e ne fa cessare l'esecuzione»; e dell'art. 240 co. 2 n. 2 c.p., che prevede espressamente la confiscabilità delle cose intrinsecamente pericolose «anche se non è stata pronunciata condanna» – consentirebbe di pervenire a una soluzione affermativa, valida sia per l'ipotesi 'base' di confisca di cui all'art. 240 c.p. sia per tutte le altre ipotesi di confisca obbligatoria disseminate nella parte speciale del codice penale e nelle leggi speciali (salvo, ovviamente, diversa statuizione legislativa in relazione all'una o all'altra ipotesi)[55]. E questa, in effetti, era stata la soluzione inizialmente adottata dalla giurisprudenza di legittimità, anche nella sua più autorevole composizione[56].

Tuttavia, a partire dalla prima metà degli anni '90 e all'interno di un contesto normativo parzialmente mutato rispetto a quello di qualche decennio precedente, la giurisprudenza di legittimità, anche a Sezioni Unite, ha ribaltato la propria posizione. Anzitutto, la Suprema Corte, ha rilevato che «l'art. 236, comma 2, c.p. si limita ad indicare le disposizioni sulle misure di

[55] In questo senso, condivisibilmente, G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 948.

[56] Il riferimento è a Cass., sez. un., 29 novembre 1958, n. 14, Ardisson. Per vero, il quadro giurisprudenziale successivo all'anzidetta pronuncia delle Sezioni Unite non risultava affatto coerente e unitario. Da un lato, infatti, alcune pronunce, sulla scia dell'insegnamento delle Sezioni Unite *Ardisson*, pervenivano addirittura ad affermare l'applicabilità, pur in assenza di una condanna definitiva, anche della confisca facoltativa, e ciò sulla base dell'argomento che la previsione derogatoria di cui all'art. 236 c.p. si riferirebbe a tutte le ipotesi di confisca: cfr. Cass., sez. III, 7 giugno (dep. 20 novembre) 1982, n. 1325, Campari; Cass. sez. III, 8 gennaio (dep. 27 marzo) 1980, n. 4215, Schiavo. Dall'altro lato, invece, in altre pronunce si sosteneva che il principio, desumibile dal combinato disposto degli artt. 210 e 236 c.p., secondo il quale l'estinzione del reato non impedisce l'applicazione della confisca, andrebbe riferito solo alle cose oggettivamente criminose, a quelle, cioè, di cui sono vietati in modo assoluto la fabbricazione, l'uso, la detenzione, il porto o l'alienazione: cfr. Cass., sez. I, 26 ottobre 1987 (dep. 4 marzo 1988), n. 2984, Tripoli; Cass., sez. VI, 24 gennaio (dep. 23 marzo) 1983, n. 2251, Moneta.

sicurezza personali che sono applicabili alle misure di sicurezza patrimoniali (contribuendo a delinearne la disciplina complessiva), ma non è diretto a stabilire i casi in cui queste misure possono essere disposte». Tanto premesso, i giudici di legittimità hanno osservato che i «casi di confisca sono previsti dall'art. 240 c.p. e da varie disposizioni speciali (…) ed a queste disposizioni deve farsi capo per stabilire di volta in volta se la misura presuppone la condanna o può essere disposta anche in seguito al proscioglimento, sicché non è fondatamente sostenibile che, solo perché l'estinzione del reato (essendo inapplicabile all'art. 210 c.p.) non è astrattamente incompatibile con la confisca, questa può essere disposta anche in seguito al proscioglimento, benché sia prevista da una disposizione che richiede specificamente la condanna»[57].

Com'è noto, anche questo orientamento è stato a sua volta superato da un nuovo *revirement* delle Sezioni Unite, le quali, nella sentenza *Lucci*, hanno affermato il principio secondo cui il giudice, nel dichiarare l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, può disporre la confisca (obbligatoria) del prezzo e del profitto del reato «sempre che si tratti di confisca diretta e vi sia stata una precedente pronuncia di condanna, rispetto alla quale il giudizio di merito permanga inalterato quanto alla sussistenza del reato, alla responsabilità dell'imputato ed alla qualificazione del bene da confiscare come profitto o prezzo del reato»[58]. Tale principio, affermato in

[57] Così Cass., sez. un., 25 marzo (dep. 23 aprile) 1993, n. 5, Carlea; conf. Cass., sez. un., 10 luglio (dep. 15 ottobre) 2008, n. 38834, De Maio. Nella sentenza *Carlea*, peraltro, le Sezioni Unite erano giunte alla soluzione negativa anche sulla base della considerazione che «per disporre la confisca nel caso di estinzione del reato il giudice dovrebbe svolgere degli accertamenti che lo porterebbero a superare i limiti della cognizione connaturata alla particolare situazione processuale, e sotto questo aspetto è evidente la differenza tra i casi dell'art. 240, comma 2, n. 2, e gli altri, perché l'art. 240, comma 2, n. 2, è focalizzato soprattutto sulle caratteristiche delle cose da confiscare, le quali in genere non richiedono accertamenti anomali rispetto all'obbligo dell'immediata declaratoria di estinzione del reato». La successiva sentenza *De Maio*, pur pervenendo al medesimo risultato, aveva tuttavia messo in evidenza come «rispetto all'obbligo di immediata declaratoria di estinzione del reato, la circostanza che il giudice possa procedere ad accertamenti non può affatto considerarsi in linea di principio anomala», aprendo così la strada al *revirement* operato dalla sentenza *Lucci*.

[58] Così Cass., sez. un., 26 giugno (dep. 21 luglio) 2015, n. 31617, Lucci. Va peraltro segnalato che una parte della giurisprudenza di merito ha subito tentato di ampliare ulteriormente il principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite, estendendolo anche ai casi di confisca facoltativa del profitto di cui all'art. 240, co. 1, c.p.: cfr. Corte ass. app. Milano, sez. II, 27 novembre 2018 (dep. 25 gennaio 2019), n. 45, in *Dir. pen. cont.*, 25 marzo 2019, con nota di T. Trinchera, *Confisca del profitto in caso di prescrizione del reato: la corte d'assise d'appello di Milano estende il principio affermato dalle S.U. Lucci anche alla confisca del profitto* ex *art. 240 co. 1 c.p.*, il quale critica

relazione alla confisca del prezzo del reato di cui all'art. 240 co. 2 n. 1 c.p. e alla confisca del prezzo e del profitto del reato di cui all'art. 322-*ter* c.p., è stato giustamente inteso come riferito a tutte le ipotesi di confisca obbligatoria diretta del prezzo e del profitto.

Il quadro appena tratteggiato, già di per sé piuttosto articolato, si è complicato a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 21/2018 attuativo della c.d. "riserva di codice", il quale, tra le altre cose, ha operato la trasposizione del previgente art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992 – norma che, com'è noto, costituiva l'originaria *sedes materiae* della confisca in casi particolari – nell'odierno art. 240-*bis* c.p. e in altre disposizioni del codice di rito e di leggi speciali. In particolare, la regola prima prevista all'art. 12-*sexies* co. 4-*septies* d.l. n. 306/1992 – a tenore della quale «le disposizioni di cui ai commi precedenti, ad eccezione del comma 2-*ter*, si applicano quando, pronunziata sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la Corte di cassazione dichiarano estinto il reato per prescrizione o per amnistia, decidendo sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato» – è stata riprodotta nell'art. 578-*bis* c.p.p., il quale l'ha estesa a tutti i casi in cui sia stata ordinata «confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'articolo 240-*bis* del codice penale e da altre disposizioni di legge».

La locuzione «da altre disposizioni di legge», per vero non cristallina, avrebbe potuto essere intesa nel senso dell'applicabilità della regola di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. alla confisca in casi particolari di cui all'art. 240-*bis* c.p. e a tutte le altre ipotesi di confisca in casi particolari previste dalla legge a seguito dello "spacchettamento" operato dal d.lgs. n. 21/2018: mentre, infatti, prima del 2018 l'art. 12-*sexies* esauriva la disciplina di quella che allora veniva comunemente definita come 'confisca allargata', a seguito della c.d. "riserva di codice" lo stesso istituto si trova frammentato in quattro diverse disposizioni, e cioè nell'art. 240-*bis* c.p., nell'art. 85-*bis* d.P.R. n. 309/1990, nell'art. 301 d.P.R. n. 43/1973 e nell'art. 88 d.lgs. n. 173/2024.

La lettura che dell'anzidetta locuzione ha fornito la giurisprudenza è stata però ben diversa. In due pronunce delle Sezioni Unite del 2019 e del 2020, infatti, si è affermato che l'espressione «da altre disposizioni di legge» di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. si riferisce alle «plurime forme di confisca

---

duramente la posizione assunta dalla corte milanese, giudicandola in contrasto con la lettera della legge, e afferma che «de lege lata la confisca *ex* art. 240 co. 1 c.p. [può] essere disposta soltanto con una sentenza di condanna».

previste dalle leggi penali speciali»[59], così convalidando «la legittimità di una lettura ad ampio raggio, non limitata alla sola confisca "per sproporzione"»[60].

Tale interpretazione, tuttavia, desta più d'una perplessità, in quanto non è chiaro sulla base di quali ragioni la regola di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. dovrebbe operare, sì ad ampio raggio, ma soltanto con riferimento alle confische (di qualsiasi tipo) previste in leggi speciali, con esclusione, quindi, di tutte le confische codicistiche. Appare difficile, in altri termini, credere che quella fatta propria dalla giurisprudenza di legittimità corrisponda alle reali intenzioni del legislatore della riforma del 2018.

Lo scenario appena descritto è stato poi ulteriormente complicato a seguito del ritocco, operato dalla l. n. 3/2019, all'art. 578-*bis* c.p.p., in virtù del quale la regola prevista da tale disposizione è stata estesa anche all'ipotesi ablatoria di cui all'art. 322-*ter* c.p., sia in forma diretta che per equivalente.

Tale aggiunta ha reso manifesti almeno due ordini di problemi che, per vero, erano già evincibili dall'art. 578-*bis* c.p.p. così come introdotto dal d.lgs. n. 21/2018 e così come interpretato, nella locuzione «da altre disposizioni di legge», dalle Sezioni Unite *Milanesi* e *Perroni*.

Un primo profilo problematico riguarda il fatto che la regola di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. è stata estesa all'art. 322-*ter* c.p. e, in base all'interpretazione giurisprudenziale appena sopra ricordata, a tutte le altre ipotesi di confisca contenute in leggi speciali nella loro interezza, e cioè tanto alle ipotesi di confisca diretta quanto alle ipotesi di confisca per equivalente. Ciò ha portato, da un lato, a interrogarsi intorno alla compatibilità costituzionale di una previsione, qual è quella dell'art. 578-*bis* c.p.p., che ammette l'applicazione anche in assenza di condanna definitiva di una misura, la confisca per equivalente, che secondo l'impostazione tradizionale, sconfessata dalle Sezioni Unite *Massini*,avrebbe natura penale e che, dunque, proprio in quanto pena dovrebbe presupporre sempre un accertamento definitivo di responsabilità. Dall'altro lato, poi, ha sollecitato una riflessione sull'applicabilità retroattiva o meno dell'art. 578-*bis* c.p.p. nei casi in cui detta regola debba operare con riferimento a confische di valore disposte in relazione a fatti commessi prima dell'entrata in vigore dell'art. 578-*bis* c.p.p. (1° marzo 2018) o dell'aggiunta dell'art. 322-*ter* c.p. (9 gennaio 2019).

---

[59] Così Cass., sez. un., 25 ottobre 2018 (dep. 7 febbraio 2019), n. 6141, Milanesi.

[60] In questi termini Cass., sez. un., 30 gennaio (dep. 30 aprile) 2020, n. 13539, Perroni.

Ebbene, com'è noto, a tali quesiti hanno risposto le Sezioni Unite *Esposito* del 2023, le quali hanno affermato, per un verso, che l'art. 578-*bis* c.p.p. «è una norma costitutiva *in parte qua*, perché attributiva del potere, in precedenza precluso al giudice, di mantenere in vita una pena (la confisca per equivalente)» che, anteriormente all'introduzione della succitata disposizione, «non poteva, secondo il diritto vivente, in alcun modo essere applicata nel caso di declaratoria di estinzione del reato per prescrizione» [61]; e, per altro verso, che proprio «la natura pienamente costitutiva della disposizione di cui all'art. 578-*bis* cod. proc. pen. esclude che la confisca di valore possa essere retroattivamente applicata a fatti commessi quando, nel caso di estinzione del reato, tale misura non era in alcun modo adottabile nei confronti dell'autore del reato, quand'anche ne fosse accertata la responsabilità penale» [62]. In effetti, proseguono le Sezioni Unite, un tale principio «valeva per la confisca in forma diretta [così come statuito dalle Sezioni Unite *Lucci*, *n.d.a.*], ma non anche per la confisca di valore, la quale, per essere applicata, nei giudizi di merito, esige che sia stata emessa una sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti (…) e che, per essere mantenuta nei giudizi di impugnazione, richiede che una espressa disposizione di legge (l'art. 578-*bis* cod. proc. pen. appunto) ne consenta il mantenimento e che rimanga inalterato il giudizio di responsabilità penale» [63].

Un secondo profilo problematico, rimasto per il momento irrisolto, riguarda le sorti di tutte le confische obbligatorie dirette previste dal codice penale. Più in particolare, v'è da chiedersi se rispetto a queste confische trovi ancora applicazione la "regola Lucci", o se, invece, l'introduzione della disposizione di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. abbia inteso limitare l'operatività della confisca 'senza condanna' ai soli casi ivi espressamente previsti.

Diverse ragioni, di ordine letterale, logico-sistematico, oltre che di coerenza, sembrerebbero deporre a favore di una risposta affermativa; e, in

---

[61] Così Cass., sez. un., 29 settembre 2022 (dep. 31 gennaio 2023), n. 4145, Esposito, § 7 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza v. F. Mucciarelli, *La controversa natura della confisca per equivalente tra efficienza e garanzie*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1144 ss.; S.M. Scorcia, *Il regime intertemporale della confisca (senza condanna) nella pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 777 ss.; N. Rombi, *Le sezioni unite della Cassazione e il regime temporale dell'art. 578*-bis *c.p.p.*, in *Proc. pen. giust.*, 2023, p. 1074 ss.

[62] Di nuovo Cass., sez. un., 29 settembre 2022 (dep. 31 gennaio 2023), n. 4145, Esposito, § 7 dei *Considerato in diritto*.

[63] *Ibidem*.

effetti, pur in assenza di un'esplicita presa di posizione della Suprema Corte, sembra che questa sia la soluzione adottata anche nella prassi, dove peraltro si è precisato come, sia nei casi in cui viene in gioco il principio di diritto affermato dalla sentenza *Lucci* (cioè tutte le ipotesi di confisca obbligatoria diretta del prezzo e del profitto del reato previsti dal codice penale), sia nei casi in cui trova applicazione la regola di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. (cioè confisca in casi particolari e confische obbligatorie ubicate *extra codicem*), il primo grado di giudizio debba essersi concluso con una sentenza di condanna, con ciò confermando la sostanziale sovrapponibilità della regola di matrice giurisprudenziale a quella di produzione legislativa [64].

Insomma, dopo contrasti interpretativi e novelle legislative, sembra proprio che ci si stia assestando su di una interpretazione alla quale, forse, come si è già detto, si sarebbe già potuti pervenire attraverso una lettura rigorosa dell'art. 236 co. 2 c.p.

3. *Le confische dei beni di sospetta origine illecita*

La progressiva e inarrestabile espansione del paradigma confiscatorio non ha riguardato soltanto la confisca "classica" misura di sicurezza (e il suo *alter ego* della confisca per equivalente), ma ha coinvolto anche due ipotesi di ablazione patrimoniale che, originariamente collocate ai margini del diritto penale e deputate soprattutto alla modernizzazione e all'irrobustimento del contrasto della criminalità di tipo mafioso, sono oggi diventate misure fondamentali nella complessiva strategia statale di aggressione e recupero dei patrimoni di origine illecita (anche non mafiosa).

Il riferimento è, ovviamente, alla confisca di prevenzione di cui all'art. 24 cod. antimafia e alla confisca in casi particolari di cui all'art. 240-*bis* c.p., le quali, ricondotte dalla Corte costituzionale al medesimo *genus* delle c.d.

[64] Così Cass., sez. VI, 13 settembre (dep. 11 ottobre) 2023, n. 41308, Parpiglia, § 5 dei *Considerato in diritto*, dove si legge che se «è pur vero che l'art. 578-*bis* c.p.p. ("Quando è stata ordinata la confisca...") diversamente da quanto previsto dall'art. 578 c.p.p. in tema di effetti civili ("Quando... è stata pronunciata condanna..."), non contiene alcun testuale riferimento alla condanna in primo grado, venendo menzionata unicamente la necessità di una previa confisca, non vi è dubbio che il necessario antecedente della pronuncia di una sentenza di condanna trovi il suo fondamento negli incipit dei richiamati art. 240-*bis* e 322-*ter* c.p.p. che menzionano la condanna (o la sentenza di applicazione della pena) come presupposto della confisca disposta nel giudizio di primo grado».

confische dei beni di sospetta origine illecita [65] e qualificate come misure non penali aventi «carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene» [66] (qualificazione che, peraltro, è stata da ultimo accolta anche dalla giurisprudenza di

[65] Questa impostazione è stata per la prima volta esplicitata dalla Corte costituzionale nella sent. 8 novembre 2017-21 febbraio 2018, n. 33, annotata da G. Amarelli, *Confisca allargata e ricettazione: in attesa di una riforma legislativa la Corte fissa le condizioni di legittimità con una sentenza interpretativa di rigetto dai possibili riflessi su altri "reati-matrice"*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 307 ss.; E. Aprile, *La confisca "allargata"* ex *art. 12*-sexies *d.l. n. 306/1992 è costituzionalmente legittima anche se il reato presupposto è quello della ricettazione*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1567 ss.; S. Finocchiaro, *La Corte costituzionale sulla ragionevolezza della confisca allargata. Verso una rivalutazione del concetto di sproporzione?*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 2/2018, p. 131 ss.; B. Liberali, *La 'ragionevolezza temporale' della c.d. confisca allargata e un nuovo monito al legislatore*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 317 ss.; M. Piccardi, *Legittima la confisca "allargata" nel caso di condanna per ricettazione*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 2816 ss.; F. Scariato, *Perplessità e preoccupazioni: la Corte costituzionale ritorna sulla confisca antimafia*, in *Riv. pen.*, 2018, p. 451 ss. In particolare, al § 6 dei *Considerato in diritto*, a proposito della confisca in casi particolari di cui all'art. 240-*bis* c.p., la Corte ha rilevato «la diffusa tendenza ad introdurre speciali tipologie di confisca, caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa» al fine di sopperire all'ormai riconosciuta ineffettività della confisca "classica" nel contrasto dei reati lucrogenetici. In particolare, i giudici costituzionali hanno osservato come il modello di confisca "moderna" più diffuso tra gli Stati europei e particolarmente caldeggiato dalle istituzioni sovranazionali sia quello della «cosiddetta confisca dei beni di sospetta origine illecita», la quale generalmente «poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone». La medesima impostazione è stata poi ribadita nella sent. 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24, § 10.3 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza n. 24/2019, v. F. Basile, E. Mariani, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità*, in *DisCrimen*, 10 giugno 2019; M. Cerfeda, *La prevedibilità ai confini della materia penale: la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale e la sorte delle misure di polizia*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 2; S. Finocchiaro, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte edu*, in *Dir. pen. cont.*, 4 marzo 2019; Fr. Mazzacuva, *L'uno-due della Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento su binari costituzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 987 ss.; V. Maiello, *La prevenzione* ante delictum *da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 332 ss.; N. Pisani, *Misure di prevenzione e pericolosità "generica", tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 322 ss.

[66] Corte cost., sent. 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24, § 10.4.1 dei *Considerato in diritto*.

Strasburgo [67]), si contraddistinguono, da un lato, per un'attenuazione del nesso di pertinenzialità tra la cosa oggetto di ablazione e le condotte delittuose lucrogenetiche e, dall'altro lato, per un affievolimento degli standard probatori dei requisiti soggettivi e oggettivi di applicazione [68].

Nonostante la netta e, per certi versi, coraggiosa presa di posizione della Corte costituzionale in merito alla confisca di prevenzione e alla confisca in casi particolari, il dibattito sembra non essersi del tutto esaurito, residuando ancora incertezze, perplessità e resistenze rispetto alla natura delle due ipotesi di confisca in discorso e allo statuto garantistico che ne deve accompagnare l'applicazione [69].

Nei seguenti paragrafi, dopo aver inquadrato nei loro tratti essenziali la confisca di prevenzione (*infra*, 3.1) e la confisca in casi particolari (*infra*, 3.2), si verificheranno i punti di contatto tra le due misure confiscatorie (*infra*, 3.3), nonché tra tali tipologie di confisca "allargata" e le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato (*infra*, 3.4).

---

[67] Il riferimento è a Corte EDU, I sez., *dec. 20 gennaio-13 febbraio 2025, Garofalo e altri c. Italia, in Sist. pen.*, 24 febbraio 2025, con nota di S. Finocchiaro, *"Garofalo e altri c. Italia": la Corte EDU afferma la legittimità della confisca di prevenzione e ne riconosce, per la prima volta, la natura ripristinatoria*, laddove la Corte di Strasburgo ha individuato nella confisca di prevenzione di cui all'art. 24 cod. antimafia una misura non penale a carattere eminentemente ripristinatorio (§ 134).

[68] Rileva entrambi questi aspetti Corte cost., sent. 8 novembre 2017-21 febbraio 2018, n. 33, § 6 dei *Considerato in diritto* (v. nota 65). In termini pressoché identici Corte cost., sent. 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24, § 10.3 dei *Considerato in diritto*. In effetti, come attentamente sottolineato da A.M. Maugeri, voce *Confisca (diritto penale)*, cit., p. 185, «il problema del legislatore moderno è rappresentato dalla necessità di colpire i patrimoni accumulati nel tempo dalle organizzazioni criminali, che rappresentano un pericoloso strumento di infiltrazione nell'economia lecita ma rispetto ai quali è difficile accertare il nesso con il reato fonte, tanto è vero che emerge la necessità di prevedere "forme di alleggerimento dell'onere della prova" dell'origine illecita, se non di inversione dell'onere della prova, e addirittura l'esigenza di garantire la sottrazione dei profitti illeciti anche in mancanza di una sentenza di condanna».

[69] Per un quadro del dibattito sulla natura della confisca di prevenzione, v. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, II ed., Torino, 2021, p. 196 ss.; T. Trinchera, *Confiscare senza punire?*, cit., p. 183 ss.; S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture*. Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna*, Milano, 2022, p. 193 ss. Per una ricostruzione, invece, dibattito sulla natura giuridica della confisca in casi particolari, v. A.M. Maugeri, *La riforma della confisca (d.lgs. 202/2016). Lo statuto della confisca allargata* ex *art. 240*-bis *c.p.: spada di Damocle* sine die *sottratta alla prescrizione (dalla l. 161/2017 al d.lgs. 21/2018)*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1, p. 235 ss.; R. Cantone, *La confisca per sproporzione*, in V. Maiello (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015, p. 121 ss.; A. Barazzetta, *La confisca allargata*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, pp. 1198-1204 e p. 1224 ss.

3.1. *La confisca di prevenzione*

Introdotta dalla l. n. 646/1982 come misura accessoria alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza[70], la confisca di prevenzione ha segnato uno snodo fondamentale (oltre che nella storia della legislazione antimafia, anche) nell'evoluzione del sistema *ante delictum*. Esso, infatti, dopo una prima e non certo entusiasmante sperimentazione attraverso lo strumento della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni personali (oggi amministrazione giudiziaria dei beni personali, art. 33 cod. antimafia)[71], proprio grazie all'introduzione della confisca *ante delictum* ha virato con decisione verso una propria rimodulazione (anche) in chiave patrimoniale, abbinando al tradizionale controllo dei soggetti pericolosi anche un nuovo sistema di aggressione dei patrimoni illeciti e di «sorveglianza fiscale»[72], sistema che nel corso del tempo è stato irrobustito e perfezionato (subito *infra*, nonché *supra*, II, 2.2.2; *infra*, VI, 3.1).

---

[70] La scelta del legislatore di legare la prevenzione patrimoniale all'applicazione di una misura personale aveva peraltro suscitato perplessità nella dottrina. Per un verso, infatti, G. FIANDACA, S. COSTANTINO, *Introduzione*, in G. Fiandaca, S. Costantino (a cura di), *La legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un'esperienza applicativa*, Milano, 1986, p. 19, paventavano un possibile depotenziamento della neo introdotta misura, la quale rischiava di essere un'arma spuntata nella lotta alla criminalità organizzata. Per altro verso, R. BERTONI, *Prime considerazioni sulla legge antimafia*, in *Cass. pen.*, 1983, p. 1024, osservava che una «diversa misura che lasciasse uno spazio di autonomia agli interventi sul patrimonio avrebbe verosimilmente consentito una più strutturata articolazione del sistema di prevenzione in relazione alle concrete esigenze di tutela della collettività connesse ai singoli casi. Certo, avrebbe evitato quell'inasprimento del controllo preventivo che la somma delle misure previste può rendere, in certe ipotesi, eccessivo sia pure nei confronti di indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose».

[71] Già all'indomani dell'introduzione della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni personali – avvenuta, come si è detto, ad opera della l. n. 152/1975 – era stata segnalata la sua inutilità. In tal senso, ad es., E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1996, p. 15, il quale giudicava la misura in questione «di scarsissima efficacia»; nonché C. MACRÌ, V. MACRÌ, *La legge antimafia: commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, Napoli, 1983, p. 112, i quali registravano come tale istituto fosse «di difficile praticabilità e sostanzialmente inapplicato».

[72] Usa questa efficace espressione E. AMODIO, *Le misure di prevenzione patrimoniali nella legge antimafia*, in *Giust. pen.*, 1985, III, c. 633. L'A. mostra di condividere questa "mutazione" del sistema di prevenzione, argomentando che, una volta constatata la «vocazione imprenditoriale della mafia», tale organizzazione criminale deve essere «colpita nel momento in cui la liquidità creata dall'attività criminosa finisce per immettersi sul mercato e quindi per creare attività industriali o commerciali che, al di là di una apparente legalità, hanno il *background* di una condotta criminosa». In modo non dissimile C. MACRÌ, V. MACRÌ, *La legge antimafia*, cit., p. 4.

Per vero non del tutto sconosciuta all'ordinamento italiano, il quale già in passato (in particolare durante il biennio 1944-1945) aveva sperimentato in via temporanea forme di ablazione patrimoniale in assenza di un accertamento della responsabilità penale [73], la confisca di prevenzione si è caratterizzata, fin dalla sua prima introduzione nella legislazione di prevenzione, per una particolare capacità espansiva e per un'orientazione in chiave non soltanto antimafia: potenzialità, queste, che, inizialmente non comprese fino in fondo dal legislatore e dai tribunali [74], sono state infine riconosciute e valorizzate, da un lato, attraverso l'emancipazione della misura di prevenzione patrimoniale dalla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza [75] e, dall'altro lato, mediante l'espresso riconoscimento legislativo, cui hanno fatto subito seguito le prime applicazioni pratiche, della possibilità di impiegare la confisca *ante delictum* anche ad aree di criminalità diverse da quella mafiosa [76].

---

[73] Ci si riferisce, in particolare, ad alcune ipotesi di confisca senza condanna introdotte dai governi provvisori del biennio 1944-1945 nei confronti di coloro che avevano fatto parte del o collaborato col regime nazifascista. In particolare, si allude al d.lgs.lgt. 27 luglio 1944, n. 159, con il quale furono introdotte due distinte misure patrimoniali: a) una forma di confisca senza condanna (art. 9), che attribuiva all'autorità giudiziaria il potere di disporre – «senza pregiudizio dell'azione penale» – l'ablazione totale dei beni nei confronti dei cittadini che abbiano «tradito la patria ponendosi spontaneamente ed attivamente al servizio degli invasori tedeschi»; b) l'istituto dell'avocazione dei profitti di regime (titolo III), con il quale – «indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale per i fatti costituenti reato» – è possibile colpire tutti i «profitti derivati dalla partecipazione o adesione al regime fascista», nonché tutti i beni esistenti nel patrimonio del debitore «l'acquisto dei quali sia particolarmente dovuto a profitti di regime». Cfr. A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, p. 34 ss.; G. Vassalli, *La confisca dei beni: storia recente e profili dommatici*, Padova, 1951, p. 7 ss.; T. Fortunio, *Legislazione definitiva sulle sanzioni contro il fascismo: delitti fascisti, epurazione, avocazione: commento, dottrina, giurisprudenza*, Roma, 1946, pp. 68-70; D.A. Foligno, *Confisca dei beni e avocazione dei profitti di regime*, Milano, 1945, *passim*.

[74] Come correttamente sottolineato da F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 159, in virtù di una complessa serie di rimandi interni tra la l. n. 1423/1956, la l. n. 575/1965 e la l. n. 152/1975, fin dalla sua introduzione nel 1982 la confisca di prevenzione era applicabile nei confronti di tutte le categorie di soggetti pericolosi previste dalla legislazione di prevenzione.

[75] Cfr., di nuovo, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 162-164.

[76] Se già le Sezioni Unite *Cagnazzo* del 2010 avevano riconosciuto la possibilità di applicare la confisca a tutti coloro che fossero inquadrabili in una qualsiasi delle fattispecie di pericolosità generica o qualificata, è proprio con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011 che questa nuova tendenza applicativa comincia a prendere quota. Così, per tutti, F. Menditto, *Le misure di*

Tutt'altro che un *unicum* nel panorama normativo internazionale di *common law*[77] e di *civil law*[78], nella sua attuale configurazione la confisca

*prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-*bis *c.p.)*, Milano, 2019, pp. 564-565; nonché, volendo, E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus*. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Milano, 2022, p. 14 ss.

[77] Tra i modelli di confisca senza condanna l'attenzione viene solitamente rivolta all'istituto del *civil forfeiture* americano, del quale è stato dato ampiamente conto da S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 259 ss.; T. Trinchera, *Confiscare senza punire?*, cit., p. 259 ss.; D. Albanese, *Cosa giudicata e confisca di prevenzione*, Milano, 2024, p. 223 ss.

Oltre al *civil forfeiture* americano, possono poi essere menzionati i modelli di confisca senza condanna irlandese e inglese. Quanto al primo, esso è stato giudicato dai commentatori come «one of the most radical pieces of legislation» della storia recente dell'Irlanda. Introdotto con il Proceeds of Crime Act 1996, il *civil forfeiture* irlandese non presuppone una precedente condanna del soggetto e può attingere beni provenienti da qualsiasi reato, indipendentemente dal tempo della sua commissione. Cfr., tra gli altri, C. King, *Using civil processes in pursuit of criminal law objectives: a case study of non-conviction-based asset forfeiture*, in *The International Journal of Evidence & Proof*, 2012, 16, p. 337 ss.; P.A. McDermott, *The Impact of the ECHR on Irish Criminal Law*, in *Irish Journal of European Law*, 2000, 9, p. 23 ss.; J. Meade, *The Proceeds of Crime Act, 1996: An Overview*, in *Irish Law Times*, 1998, p. 52 ss.; S. Murphy, *Tracing the proceeds of crime: Legal and Constitutional implications*, in *Irish Criminal Law Journal*, 1999, 9(2), p. 160 ss.; F. Murphy, B. Galvin, *Targeting the financial wealth of criminals in Ireland: The law and practice*, in *Irish Criminal Law Journal*, 1999, 9(2), p. 133 ss.; M. O'Higgins, *The Proceeds of Crime Act 1996*, in *The Bar Review*, 1997, 2(1), p. 12 ss.

Quanto, invece, al modello inglese, esso è stato introdotto con il Proceeds of Crime Act 2002 sulla falsariga di quelli già in vigore in Sud Africa, negli Stati Uniti, in Australia e in Irlanda. Cfr., tra gli altri, P. Alldridge, *Money Laundering Law. Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime*, Oxford, 2003, p. 223 ss.; H. Carmichael, *Confiscation and civil recovery. A guide to parts 3 and 5 of the Proceeds of Crime Act 2002*, Edimburgo, 2013, p. 310 ss.; E. Rees, R. Fisher, R. Thomas, *Blackstone's guide to The Proceeds of Crime Act 2002*, V ed., Oxford, 2015, p. 167 ss.; D. Squires, *Civil recovery*, in I. Smith, T. Owen QC (a cura di), *Asset Recovery. Criminal Confiscation and Civil Recovery*, Londra, 2003, p. 235 ss. Inoltre, con il Criminal Finances Act 2017 l'ordinamento inglese si è dotato anche dello strumento dell'*unexplained wealth order* al fine di irrobustire i presidi di contrasto alla corruzione e ad altri gravi reati specificamente presi in considerazione dall'atto legislativo. Cfr., tra gli altri, M. Harris, *Unexplained wealth orders – the new anti-money laundering weapon*, in *Compliance & Risk*, 2018, 7(6), p. 6 ss.; K. Laird, *The Criminal Finances Act 2017 – an introduction*, in *Criminal Law Review*, 2017, 12, p. 915 ss.; H.D. Lodge, *Criminal Finances Act 2017. A Guide to the New Law*, Londra, 2017, p. 44 ss.; P. Sproat, *Unexplained wealth orders: an explanation, assessment and set of predictions*, in *Journal of Criminal Law*, 2018, 82(3), p. 232 ss.; nonché A.M. Maugeri, *La confisca di prevenzione come sanzione del possesso ingiustificato di valori, tra fattispecie* ad hoc *e* unexplained wealth orders, 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*, II, Milano, 2018, p. 919 ss.

[78] Per un inquadramento delle misure patrimoniali dell'*erweiterte Einziehung* tedesca e del

di prevenzione può trovare applicazione nei confronti di tutti i soggetti riconducibili – in una determinata cornice di tempo, che costituisce il limite temporale dell'ablazione [79] (*infra*, 3.3.2) – all'interno di una o più delle fattispecie di pericolosità elencate all'art. 4 cod. antimafia (*supra*, II, 2.2.1), cui devono aggiungersi, ai sensi dell'art. 16 co. 1 lett. b) cod. antimafia, le persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali. Ebbene, tali soggetti possono essere attinti dalla confisca *ante delictum* in relazione ai beni di cui abbiano la titolarità o la disponibilità a qualsiasi titolo, anche attraverso interposizioni fittizie [80] e che risultino essere:

– il frutto o il reimpiego – concetti che, per solito, vengono intesi in senso

---

decomiso ampliado v., per tutti, A. Costantini, *La confisca nel diritto della prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, Torino, 2022, p. 248 ss.

[79] Com'è noto, il criterio della "perimetrazione temporale della pericolosità" è stato introdotto dalle Sezioni Unite *Spinelli* del 2015, le quali hanno ritenuto indispensabile, ai fini dell'applicazione della confisca di prevenzione, la verifica di una correlazione temporale tra il momento di acquisto del bene e il periodo di tempo in cui il soggetto è (o era) inquadrabile in una delle categorie di pericolosità: in questo senso, «la pericolosità sociale, oltre ad essere presupposto ineludibile della confisca di prevenzione, è anche "misura temporale" del suo ambito applicativo e, quindi, della sua efficacia acquisitiva». Così Cass., sez. un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli, § 12 dei *Considerato in diritto*. Per un commento alla sentenza, v. R. Bartoli, *La confisca di prevenzione è una sanzione preventiva, applicabile retroattivamente*, in *Giur. it.*, 2015, p. 971 ss.; A. Cisterna, *La confisca emessa nell'ambito del procedimento di prevenzione continua ad essere assimilata alle misure di sicurezza*, in *Guida dir.*, 2015, n. 18, p. 76 ss.; M. Di Lello Finuoli, *«Tutto cambia per restare infine uguale». Le Sezioni Unite confermano la natura preventiva della confisca* ante delictum, in *Cass. pen.*, 2015, p. 3542 ss.; V. Maiello, *La confisca di prevenzione dinanzi alle Sezioni Unite: natura e garanzie*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 722 ss.; A.M. Maugeri, *Una parola definitiva sulla natura della confisca di prevenzione? Dalle Sezioni Unite Spinelli alla sentenza Gogitizde della Corte EDU sul* civil forfeiture *(in relazione alla confisca di prevenzione)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 942 ss.; Fr. Mazzacuva, *Le Sezioni Unite sulla natura della confisca di prevenzione: un'altra occasione persa per un chiarimento sulle reali finalità della misura*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2015, n. 4, p. 231 ss.

[80] Per un approfondimento in merito ai concetti di titolarità, disponibilità a qualsiasi titolo e interposizione fittizia v., per tutti, F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 174 ss.

ampio [81] – di attività illecite penalmente rilevanti [82]; oppure
– di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o all'attività economica svolta, dei quali i titolari non siano in grado di giustificare la legittima provenienza. Con la precisazione, fornita dallo stesso art. 24 co. 1 cod. antimafia, che la legittima provenienza del bene non può essere addotta attraverso la dimostrazione dell'impiego di risorse che siano il provento o il reimpiego di evasione fiscale [83].

---

[81] In particolare, con il termine 'frutto' solitamente si è inteso tanto il risultato empirico delle azioni criminose quanto l'utilità economica conseguita per effetto della realizzazione dell'illecito penale, mentre il concetto di 'reimpiego' è stato allargato a tutti i beni che presentano una correlazione indiretta con la condotta criminosa. Si veda, in tal senso, V. Contrafatto, *L'oggetto della confisca di prevenzione e lo standard della prova*, in A. Balsamo, V. Contrafatto, G. Nicastro (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010, p. 114. Cfr. anche A. Balsamo, voce *Codice antimafia*, in *Dig. disc. pen.*, agg. VIII, Torino, 2014, p. 122, il quale osserva che l'«ampiezza dell'oggetto dell'intervento patrimoniale viene così a coincidere con la nozione di "provento del reato" che viene enucleata dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transazionale, approvata a Palermo il 16-12-2000 (…), dalla decisione quadro 2005/212/GAI del 24-2-2005 del Consiglio dell'Unione europea (…), e dalla Direttiva europea 2014/42/UE, del 3-4-2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea». Osservazione, quest'ultima, che oggi può estendersi anche al regolamento n. 1085/2018 e alla direttiva 2024/1260/UE.

[82] Sottolinea condivisibilmente la natura penalmente illecita delle attività da cui derivano i beni oggetto di confisca A. Mangione, *La 'situazione spirituale' della confisca di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 626. L'A. sostiene questa tesi con particolare riferimento all'evasione fiscale, e afferma che «il "frutto" e il "reimpiego" dell'illecito di evasione fiscale coincidono con l'imposta evasa penalmente rilevante (cfr. art. 1, lett. *f*), d.lgs. n. 74/00) e non certamente con i ricavi percepiti ma non contabilizzati (attività prodromica all'evasione, non costituente illecito penale)». Similmente anche F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 181-182.

[83] Com'è noto, l'impossibilità di giustificare la provenienza legittima dei beni adducendo redditi accumulati attraverso l'evasione fiscale è stata inizialmente stabilita, con riferimento alla confisca di prevenzione, dalle Sezioni Unite *Repaci* del 2014: cfr. Cass., sez. un., 29 maggio (dep. 29 luglio) 2014, n. 33451, Repaci, con note di M. Di Lello Finuoli, *La torsione della confisca di prevenzione per la soluzione del problema dell'evasione fiscale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2015, n. 1, p. 282 ss.; A.M. Maugeri, *La lotta all'evasione fiscale tra confisca di prevenzione e autoriciclaggio*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2015, n. 4, p. 207 ss.; T. Trinchera, *La sentenza delle Sezioni Unite sulla rilevanza dei redditi non dichiarati al fisco ai fini della confisca di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 23 settembre 2014; R. Zizanovich, *La confisca di prevenzione e il requisito della sproporzione tra beni posseduti ed attività economiche del proposto*, in *Cass. pen.*, 2015, p. 965 ss. Tale regola di matrice giurisprudenziale è stata poi recepita e positivizzata dal legislatore della l. n. 161/2017 al co. 1 dell'art. 24 cod. antimafia. In proposito, v. anche D. Bianchi, *Le modifiche sostanziali alle misure ablatorie di prevenzione nel segno della pericolosità reale*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 326 ss.

Com'è noto, originariamente il dato della sproporzione non costituiva un autonomo presupposto di applicazione della confisca di prevenzione, quanto piuttosto un indicatore, fra i tanti possibili, della provenienza illecita dei beni [84]. È con la l. n. 256/1993 che l'elemento della sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta, «dismesso il carattere meramente esemplificativo» [85], è divenuto presupposto autonomo per l'applicazione del sequestro di prevenzione e, conseguentemente, della misura ablatoria della confisca. In altri termini, il legislatore del 1993 ha ritenuto che il mero dato della sproporzione fosse idoneo a fondare una presunzione *iuris tantum* di origine illecita del bene e che, dunque, a fronte di una tale constatazione non sia necessario per l'accusa fornire indizi che i beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, ferma restando – ovviamente – la possibilità per il proposto di dimostrare la legittima provenienza dei beni sproporzionati [86].
Se la dottrina non ha risparmiato critiche, talvolta assai aspre, rispetto alla scelta di positivizzare il requisito della sproporzione [87], da par suo la giurisprudenza si è invece adoperata per circoscrivere in via interpretativa il concetto di

[84] Nella sua versione originaria, infatti, l'art. 2-*ter* co. 2 l. n. 575/1965 statuiva che, salvo «quanto disposto dagli articoli 22, 23 e 24 della legge 22 maggio 1975, n. 152, il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona nei confronti della quale è stato iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, e che sulla base di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati, si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego».

[85] A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale*, cit., p. 287. V. nota precedente.

[86] F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca* ex *art. 12*-sexies *l. n. 356/92*, Milano, 2012, pp. 324-325, il quale rileva come tale modifica sia stata motivata soprattutto dall'esigenza di rendere «*più agevole*» il sequestro.

[87] Ad es., A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale*, cit., p. 287, sostiene che il mero dato della sproporzione «non riesce ad esprimere il benché minimo collegamento causale con l'attività delittuosa di origine» e che, anzi, «molteplici e disparate possono essere le ragioni di un tale disequilibrio». E aggiunge che il «risultato contabile cui si giunge per tal modo non merita però di essere sopravvalutato nella sua pregnanza. Quel che è legittimo dedurre, a ben vedere, è l'emersione di una situazione che potrebbe essere la spia di un'evasione fiscale, o tutt'al più potrebbe attestare una dissennata conduzione dei rapporti economici: come si è già detto, l'elemento della sproporzione ha un valore 'neutro' poiché non è in grado di produrre alcun esito di per sé significativo». Secondo O. MAZZA, *La decisione di confisca dei beni sequestrati*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, pp. 489-490, poi, si potrebbe giungere a «ritenere di origine illecita patrimoni semplicemente sproporzionati rispetto alle attività svolte dal prevenuto», non considerando tuttavia che «più si abbassano gli standard probatori-indiziari, più si allontana la ragionevole aspettativa di colpire patrimoni di origine effettivamente illecita». Il medesimo A. ha poi prospettato il rischio di un prevalente ricorso al requisito della sproporzione (in luogo di quello della provenienza illecita), in ragione del fatto che esso è «in sé più agevolmente dimostrabile, in quanto dato di natura oggettivo-contabile».

sproporzione [88], scongiurando così il rischio – per vero più teorico che reale, visto il carattere oggettivo-contabile, e dunque riscontrabile sulla base di parametri certi o comunque affidabili, del dato della sproporzione – di applicazioni troppo disinvolte della confisca di prevenzione che arrivassero ad attingere la totalità dei beni del proposto [89].

L'art. 25 cod. antimafia, peraltro, dilata ulteriormente il già ampio oggetto della confisca di prevenzione, consentendo la confisca per equivalente, qualora non sia più possibile aggredire direttamente i beni di dimostrata origine illecita o i beni di valore sproporzionato sforniti di giustificazione.

La confisca di prevenzione per equivalente, introdotta per la prima volta dalla l. n. 125/2008 e poi riscritta nella sua attuale configurazione dalla l. n. 161/2017, è stata accolta positivamente da una parte della dottrina, la quale ha riconosciuto alla riforma il pregio di aver depurato la confisca in questione «dalla marcata natura sanzionatoria di origine» e di aver richiesto «la precisa identificazione del valore di 'quel bene' di illecita provenienza che è transitato in una condizione di '*non aggredibilità*'» [90].

---

[88] Ad es., la giurisprudenza suole affermare che l'accertamento della sproporzione deve essere compiuto in relazione a ciascun bene suscettibile della misura patrimoniale e non all'intero patrimonio. Il che significa che la sproporzione non deve riguardare il patrimonio complessivamente considerato, ma deve essere riferita al valore di ogni singolo bene nel momento in cui è entrato nella sfera giuridica del proposto [tra le molte, Cass., sez. VI, 17 settembre (dep. 30 settembre) 2008, n. 37166, Nirta]. Resta comunque fermo, secondo la giurisprudenza, che la valutazione della sproporzione non deve essere fatta in maniera "atomistica", ma deve tenere conto del «contesto complessivo dei movimenti finanziari e patrimoniali effettuati nell'ambito di un medesimo, circoscritto, periodo di tempo» [Cass., sez. VI, 17 maggio (dep. 27 giugno) 2017, n. 31634, Lamberti]. Ancora, i giudici di legittimità hanno escluso che il dato della sproporzione possa essere evinto da un mero raffronto con gli indici ISTAT relativi al tenore di vita: tali dati, infatti, hanno un valore meramente indicativo e, dunque, necessitano di una lettura critica che permetta di verificare, «alla luce degli ulteriori dati accertati in sede di indagine», l'inadeguatezza delle entrate conseguite dal nucleo familiare rispetto al valore degli acquisti [Cass., sez. V, 4 febbraio (dep. 7 aprile) 2016, n. 14047, Fiammetta].

[89] Ha paventato questo rischio A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 376, secondo la quale, basando la confisca sull'unico dato della sproporzione, diventa possibile «colpire *tutto* il patrimonio dell'indiziato purché *sproporzionato*, indipendentemente dalla sussistenza di sufficienti indizi circa l'origine illecita dei *singoli beni*».

[90] Entrambe le citazioni sono di R. Magi, *Art. 25*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 142. Anche C. Visconti, G. Tona, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *Leg. pen.*, 14 febbraio 2018, p. 25, accolgono con favore la riforma, giudicata maggiormente in linea con il vero presupposto della confisca di valore, che consiste «semplicemente [nell']impossibilità di

La dottrina maggioritaria, per contro, si è condivisibilmente mostrata scettica rispetto all'opportunità di inserire tale istituto all'interno del diritto della prevenzione. In particolare, è stata rilevata «un'acuta contraddizione»[91] nell'aver integrato il sistema delle misure *ante delictum* – che si caratterizza per la sua autonomia rispetto al processo penale e che perciò prescinde dall'accertamento della responsabilità per il reato commesso – con una misura, qual è la confisca di valore, che invece viene comunemente qualificata (a torto o a ragione, *supra*, 2.2.1) come sanzione punitiva e che, quindi, presupporrebbe una formale condanna in sede penale[92].

Inoltre, sul piano dell'efficacia, è stato giustamente fatto notare che «l'azione di prevenzione patrimoniale si caratterizza come azione a *pertinenzialità allargata in via ontologica*» – posto che si richiede una correlazione tra l'incremento patrimoniale e il complesso di attività illecite compiute dal proposto nel periodo di "pericolosità" – ma allo stesso tempo «prescinde dalla identificazione del valore derivante dalla singola condotta illecita (non trattandosi di accertamento penale) perché si muove nell'ottica del *complessivo risultato economico di quella pericolosità*»[93].

Tali considerazioni lasciano dunque intravedere un margine molto ridotto per l'operatività della confisca per equivalente di cui all'art. 25 cod. antimafia[94]: ciò è vero, a maggior ragione, ove si rammenti che il concetto di 'reimpiego' è già di

---

apprendere i beni da sequestrare o confiscare in quanto non rinvenibili nel patrimonio del prevenuto, anche a causa di un legittimo trasferimento a terzi in buona fede».

[91] S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 155.

[92] Di nuovo S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 155. Pur valutando positivamente l'introduzione della confisca di prevenzione per equivalente, riconosce il suo carattere problematico anche R. Magi, *Art. 25*, cit., p. 142, laddove osserva che l'«introduzione della nozione di *equivalenza* in sede di prevenzione reca in sé (…) una visibile contraddizione logica, trattandosi di una forma espropriativa che è tesa a colpire beni dalla incontestata provenienza lecita in virtù della necessità di sanzionare un condotta specifica, lì dove il sistema della prevenzione è, per natura, estraneo a logiche puramente sanzionatorie e si muove sul terreno della ricognizione di una *condizione* e delle sue conseguenze economiche finali, con il rischio di illegittima duplicazione degli strumenti repressivi e attrazione del sistema prevenzionale in una logica sensibilmente diversa (…) da quella che rappresenta la *linea di confine* dello stesso sistema prevenzionale».

[93] Questa e quella immediatamente precedente sono osservazioni di R. Magi, *Art. 25*, cit., p. 142.

[94] Secondo A.M. Maugeri, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1, p. 351, la confisca per equivalente rispetto a una forma di confisca "allargata", pur essendo «discutibile», mantiene un senso «solo laddove si [accolga] l'orientamento giurisprudenziale più garantista (…), in base al quale la confisca di prevenzione può colpire solo singoli beni rispetto ai quali sia stato accertato dall'accusa il carattere sproporzionato o l'origine illecita o, comunque, cespiti patrimoniali delimitati, come ad esempio gli introiti di un anno preciso, rispetto ai quali si accerta il carattere sproporzionato».

per sé idoneo a ricomprendere tutte le successive trasformazioni del bene lucrato mediante l'attività illecita, sicché, sussistendo un nesso pertinenziale anche in via mediata, la confisca deve comunque ritenersi diretta (e non per equivalente) [95].

Che, oggi, la sproporzione e la provenienza illecita costituiscano presupposti autonomi della confisca di prevenzione non è più revocabile in dubbio [96] e, proprio nel senso della loro alternatività, si esprime ormai costantemente la giurisprudenza [97].

Così come sembra difficilmente contestabile che tali due presupposti, benché indubbiamente autonomi e alternativi, siano entrambi funzionali all'ablazione dei (soli) beni di provenienza delittuosa, i quali, dunque, costituiscono il vero oggetto della confisca [98].

La differenza tra i beni sproporzionati e quelli provenienti da attività illecite non sembra, allora, di tipo qualitativo, quanto piuttosto di carattere probatorio: mentre, infatti, nel caso dei beni frutto o reimpiego di attività illecite è richiesto l'effettivo riscontro della loro provenienza da comportamenti penalmente rilevanti, nel diverso caso dei beni sproporzionati la provenienza delittuosa è stabilita per via legislativa mediante una presunzione relativa, per effetto della quale è riversata sul proposto la prova (*rectius*, l'allegazione [99]) della liceità dell'acquisto [100].

---

[95] F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 181.

[96] In questo senso, per tutti, F. Balato, *Art. 20*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 107; C. Brignone, *L'oggetto delle misure patrimoniali*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 670.

[97] Già Cass., sez. un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli, § 6 dei *Considerato in diritto*, ha rilevato come la sproporzione non sia mero «indizio di derivazione illecita bisognevole di ulteriore conferma», ma «base giustificativa autosufficiente dell'ablazione».

[98] Così, condivisibilmente, T. Trinchera, *Confiscare senza punire?*, cit., p. 194; S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 112 ss.

[99] Ancora, in questo senso, Cass., sez. un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli, § 9.6 dei *Considerato in diritto*, dove – oltre a ribadire che nell'ambito dell'art. 24 cod. antimafia la sproporzione definisce una presunzione *iuris tantum*, in quanto tale suscettibile di prova contraria – è stato precisato che «l'*onus probandi* a carico del soggetto inciso non è certamente calibrato sui canoni di uno statuto probatorio rigoroso e formale, modulato su quello vigente in materia petitoria, sì da assurgere, in determinati casi, al rango di *probatio diabolica*. Per il suo assolvimento è, infatti, sufficiente la mera allegazione di fatti, situazioni od eventi che, ragionevolmente e plausibilmente, siano atti ad indicare la lecita provenienza dei beni oggetto di richiesta di misura patrimoniale e siano, ovviamente, riscontrabili».

[100] Tale lettura sembra peraltro trovare conferma in Corte cost., sent. 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24, § 10.3 dei *Considerato in diritto*.

In entrambi i casi, poi, l'utilizzo del verbo «risultino» lascia intendere uno standard di prova analogo a quello richiesto dall'art. 192 c.p.p.: il che significa che la prova della sproporzione e della provenienza illecita – sia che ci si spinga al grado massimo di persuasività del ragionevole dubbio, sia che ci si accontenti della meno stringente regola del più probabile che non – deve basarsi su indizi gravi, precisi e concordanti [101]. Il che, per certi versi controbilanciando l'evanescenza del presupposto soggettivo d'applicazione rappresentato dall'inquadramento in una delle fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 cod. antimafia (*supra*, II, 2.2.1), contribuisce a rendere l'applicazione della confisca di prevenzione maggiormente controllabile e ad assicurare un più effettivo esercizio dei diritti di difesa.

3.2. *La confisca in casi particolari*

Figlia di una dichiarazione d'incostituzionalità [102], la confisca in casi particolari, per lungo tempo conosciuta sotto il nome di 'confisca allargata', si

---

[101] A.M. Maugeri, *Profili di legittimità costituzionale delle sanzioni patrimoniali (prima e dopo la riforma introdotta dal d.l. 92/2008): la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Suprema Corte*, in F. Cassano (a cura di), *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il pacchetto sicurezza*, Roma, 2009, p. 84. Nello stesso senso A. Mangione, *Le misure di prevenzione*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (a cura di), *La punibilità e le conseguenze del reato*, Parte generale, III, Torino, 2014, p. 470, il quale osserva che «una lettura sistematica delle disposizioni induce pertanto a concludere che se il sequestro è retto dalla "sufficienza indiziaria", la confisca è governata dal "risultato" dell'istruzione probatoria e cioè da elementi che quantomeno siano gravi, precisi e concordanti: il parametro indiziario si dissolve, e lo *standard* probatorio si accresce e irrobustisce». Tale impostazione, peraltro, sembra trovare accoglimento anche nella giurisprudenza, dove si legge che «l'assunto della provenienza illecita del patrimonio deve pur sempre essere la risultante di un processo dimostrativo, che si avvalga anche di presunzioni, affidate ad elementi indiziari purché connotati dei necessari coefficienti di gravità, precisione e concordanza»: così Cass., sez. un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli, § 11 del *Considerato in diritto*.

[102] Il riferimento è alla sent. 9-17 febbraio 1994, n. 48, con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità del reato di possesso ingiustificato di valori di cui all'art. 12-*quinquies* co. 2 d.l. n. 306/1992. In particolare, i giudici costituzionali avevano ritenuto incompatibile con l'art. 27 co. 2 Cost. l'anzidetta norma incriminatrice, la quale ricollegava la pena detentiva, nonché la confisca dei beni sproporzionati, al mero *status* di indagato o di proposto per l'applicazione di misure di prevenzione in relazione ad alcuni gravi reati, qualora tale soggetto possedesse beni in valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta e non fosse in grado di giustificarne la legittima provenienza. Secondo il Giudice delle leggi una tale previsione collideva con il principio di presunzione di non colpevolezza, posto che «la condizione di persona sottoposta a procedimento penale assume connotazioni del tutto amorfe agli effetti del diritto sostanziale, cosicché dalla stessa non è consentito trarre "sospetti" o "presunzioni" di sorta che valgano a qualificare una specifica condotta che il legislatore ritenga meritevole di sanzione penale».

può dire che abbia rappresentato «l'ultimo anello di una serie di norme volte ad inseguire, evitandone la dispersione, il denaro o gli altri beni di provenienza delittuosa, sia impedendo che altri, i quali non abbiano commesso i delitti, ne godano, sia impedendo un loro reinvestimento nel mercato» [103].

Introdotta con d.l. n. 399/1994, conv. con modif. dalla l. n. 501/1994, riformulata nel 2017 [104] e infine trasfusa nell'art. 240-*bis* c.p. (nonché in altre disposizioni del codice di procedura penale e della legislazione speciale) (anche *supra*, 2.2.3), la confisca in casi particolari è apparsa sin da subito modellata sull'istituto della confisca di prevenzione, della quale replica in gran parte i presupposti applicativi, l'oggetto di ablazione e la ripartizione dell'onere della prova [105].

Superate le censure di incostituzionalità mosse già all'indomani della sua introduzione [106], la legittimità della confisca in casi particolari è stata ribadita con forza nella già citata sentenza n. 33/2018 della Corte costituzionale, dove si è evidenziato, per un verso, che nel panorama europeo è sempre più diffusa la tendenza a introdurre forme di confisca dei beni di sospetta provenienza illecita, «caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa», e, per altro verso, che il «ricorso a forme di confisca congegnate in questa chiave è caldeggiato anche a livello sovranazionale» [107].

---

[103] A.M. Maugeri, *La sanzione patrimoniale fra garanzie ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1996, p. 836.

[104] Per un'analisi ragionata delle modifiche operate dalle l. n. 161/2017 e n. 172/2017 si vedano P. Corvi, *La confisca in casi particolari,* alias *la confisca "allargata"*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 32 ss.; A.M. Maugeri, *La riforma della confisca (d.lgs. 202/2016). Lo statuto della confisca allargata* ex *art. 240*-bis *c.p.: spada di Damocle* sine die *sottratta alla prescrizione (dalla l. 161/2017 al d.lgs. 21/2018)*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1, p. 235 ss.

[105] In questo senso A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 318, la quale osserva che la confisca allargata «si pone in maniera chiara in un rapporto di continuità con la confisca misura di prevenzione», posto che si «tratta in entrambi i casi della confisca di beni, in relazione ai quali non è necessario dimostrare il rapporto con un determinato reato, ma che vengono sottratti in quanto risultano di valore sproporzionato rispetto al reddito o all'attività economica del loro proprietario, sul quale sembra incombere l'onere di dimostrare la legittima provenienza dei beni in questione se non vuole subirne la confisca».

[106] Cfr. Corte cost., ord. 22-29 gennaio 1996, n. 18, la quale ha giudicato "non irragionevole" la presunzione dell'esistenza di un nesso pertinenziale tra alcune categorie di reati e i beni di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e che risultino di valore sproporzionato rispetto al reddito o all'attività economica dallo stesso svolta.

[107] Così Corte cost., sent. 8 novembre 2017-21 febbraio 2018, n. 33, § 6 dei *Considerato in diritto*.

Inizialmente applicabile soltanto in presenza di una sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti-presupposto espressamente previsti [108], oggi la confisca in casi particolari in forma diretta può essere ordinata, ai sensi dell'art. 578-*bis* c.p.p., anche in caso di amnistia o di prescrizione del reato, qualora il giudice d'appello o la Corte di cassazione confermino la sussistenza della responsabilità penale già accertata nel grado di giudizio precedente (*supra*, 2.2.3), ed è diretta a colpire quei beni che, entrati nel patrimonio del reo in una finestra temporale ragionevolmente correlabile al reato per cui è intervenuta condanna [109], oltre a essere a lui direttamente o indirettamente riconducibili, risultino sproporzionati rispetto al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito e all'attività economica svolta [110].

---

[108] Particolarmente critico rispetto a tali presupposti applicativi E. Squillaci, *La confisca «allargata» quale fronte avanzato di neutralizzazione dell'allarme criminalità*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, pp. 1531 e 1535. Con riferimento al presupposto del patteggiamento, l'A. osserva che il rito di cui all'art. 444 c.p.p. si risolve in una «procedura radicalmente anticognitiva, in quanto fondata su di una radicale eliminazione del giudizio necessario ad accertare la responsabilità dell'imputato» e che, dunque, «le distorsioni antigarantistiche connesse ad una sanzione già di per sé applicata in via presuntiva sono incrementate dalla riconosciuta possibilità che essa consegua anche ad un'affermazione di responsabilità penale basata sui modelli di giustizia negoziata poc'anzi delineati». Nemmeno il diverso presupposto della condanna, tuttavia, convince l'A., il quale sostiene che «una episodica condanna non può quasi mai costituire di per sé elemento sufficiente per dimostrare la illecita derivazione di tutto il patrimonio eventualmente ingiustificato», e prospetta il rischio di un'applicazione della confisca *de qua* anche nel caso in cui la «intervenuta condanna sia di modestissima entità».

[109] Com'è noto, già la Corte costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 33/2018, valorizzando gli approdi cui erano pervenute alcune pronunce di legittimità, aveva osservato che «la presunzione di illegittima acquisizione dei beni oggetto della misura resta circoscritta, comunque sia, in un ambito di cosiddetta "ragionevolezza temporale"». Il che significa che il «momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare, cioè, talmente lontano dall'epoca di realizzazione del "reato spia" da rendere *ictu oculi* irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna». Tale impostazione, che, come appena detto, era già presente nella giurisprudenza di legittimità, è stata poi ratificata da Cass., sez. un., 25 febbraio (dep. 15 luglio) 2021, n. 27421, Crostella, la quale ha peraltro precisato che è in ogni caso possibile confiscare anche beni che siano entrati nel patrimonio del reo in un momento successivo alla pronuncia della sentenza, purché l'acquisto sia avvenuto con risorse finanziarie già a disposizione. Per un commento alla sentenza, v. S. Finocchiaro, *Le Sezioni unite fissano il limite temporale della confisca "allargata": una decisione coerente… in un sistema incoerente*, in *Sist. pen.*, 7 ottobre 2021; L. Capriello, *Presupposti applicativi e regime processuale della confisca allargata: le Sezioni Unite chiariscono la disciplina sostanziale e processuale della misura disposta nel giudizio di esecuzione*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 3499 ss.

[110] Come peraltro precisato da Cass., sez. un., 17 dicembre 2003 (dep. 19 gennaio 2004), n. 920, Montella, § 6 dei *Considerato in diritto*, la «sproporzione così intesa viene testualmente

Non diversamente dalla confisca di prevenzione, anche la confisca in casi particolari ammette la prova contraria, vale a dire la dimostrazione, da parte del condannato, della legittima provenienza dei beni [111]: anche nell'ipotesi di cui all'art. 240-*bis* c.p., tuttavia, non è possibile addurre come giustificazione della legittima provenienza dei beni di valore sproporzionato l'utilizzo dei proventi da evasione fiscale [112], a meno che l'obbligazione tributaria non sia stata nel frattempo estinta mediante adempimento nelle forme di legge [113].

Inoltre, di nuovo analogamente alla confisca di prevenzione, l'art. 240-*bis* co. 2 c.p. ammette l'ablazione del *tantundem* qualora i beni di valore sproporzionato non siano più nella disponibilità del destinatario della misura [114].

---

riferita, non al patrimonio come complesso unitario, ma alla somma dei singoli beni, con la conseguenza che i termini di raffronto dello squilibrio, oggetto di rigoroso accertamento nella stima dei valori economici in gioco, non vanno fissati nel reddito dichiarato o nelle attività al momento della misura rispetto a tutti i beni presenti, ma nel reddito e nelle attività nei momenti dei singoli acquisti, rispetto al valore dei beni volta a volta acquisiti». Come si ricorderà, si tratta della medesima interpretazione che del concetto di sproporzione viene fornita dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alla confisca di prevenzione (*supra*, 3.1, nota 88). Per un commento delle Sezioni Unite *Montella*, v. S. Arpino, *I presupposti applicativi della confisca dei beni di provenienza ingiustificata (art. 12* sexies *l. n° 356/1992)*, in *Ind. pen.*, 2005, p. 189 ss.; M. Cerase, *La confisca dei beni sproporzionati innanzi alle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 1115 ss.; G. Fidelbo, *Sequestro preventivo e confisca* ex *art. 12*-sexies *legge n. 356/92: dall'esclusione del nesso pertinenziale con il reato al rafforzamento dei presupposti*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 1189 ss.

[111] Analogamente a quanto detto con riferimento alla confisca di prevenzione (*supra*, 3.1, nota 99), anche nel caso della confisca in casi particolari la giustificazione della provenienza legittima dei beni di valore sproporzionato non costituisce, secondo la giurisprudenza, un'inversione dell'onere della prova, quanto piuttosto un mero onere di allegazione, mediante il quale l'imputato dimostri la positiva liceità dell'acquisto. In questo senso, tra le più recenti, Cass., sez. II, 8 ottobre (dep. 23 ottobre) 2019, n. 43387, Novizio. Resta di diverso avviso la dottrina, la quale ritiene che la giustificazione della provenienza legittima da parte del reo comporti una vera e propria inversione dell'onere della prova: cfr., in tal senso, tra gli altri, F. Scudiero, *La confisca allargata. Caratteristiche e limiti di configurabilità*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 1276; E. Squillaci, *La confisca «allargata» quale fronte avanzato di neutralizzazione dell'allarme criminalità*, cit., p. 1527.

[112] Com'è noto, le Sezioni Unite *Repaci* del 2014 avevano stabilito che l'inopponibilità dei redditi derivanti dall'evasione fiscale operasse con esclusivo riferimento alla confisca di prevenzione, e non anche con riguardo alla confisca allargata. La l. n. 161/2017 ha poi armonizzato la disciplina della confisca in casi particolari a quella della confisca di prevenzione, inserendo, anche per la misura patrimoniale di cui all'art. 240-*bis* c.p., il divieto di spiegare la provenienza legittima dei beni mediante redditi provento di evasione fiscale.

[113] Tale precisazione, non replicata nell'art. 24 cod. antimafia, è stata inserita dalla l. n. 172/2017.

[114] Molto critica rispetto a tale scelta A.M. Maugeri, *Art. 240*-bis *c.p.*, in G. Forti, S. Seminara, G. Zuccalà (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, VII ed., Milano, 2024, p. 965, la quale

Con riguardo all'oggetto dell'ablazione – i beni di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta – sembra di poter ribadire quanto già detto in relazione alla confisca di prevenzione (*supra*, 3.1). Con la confisca in casi particolari non si intende colpire la sproporzione in quanto tale, bensì la sproporzione in quanto sintomatica di una locupletazione illecita del bene [115]: essa, dunque, come nell'art. 24 cod. antimafia, si atteggia come una presunzione *iuris tantum* suscettibile di essere superata attraverso le allegazioni del condannato [116]. Mentre nulla, sul piano letterale e sistematico, giustifica quella diversa interpretazione dottrinale che propone di guardare alla sproporzione come a un indizio dell'origine illecita del bene, suggerendo così l'idea che il giudice debba compiere ulteriori accertamenti per verificare che il bene provenga effettivamente da reato [117]: oltre, infatti, a forzare oltremodo il dato

---

osserva che la previsione della possibilità di ricorrere alla confisca di valore anche in relazione alla confisca in casi particolari «persegue una finalità di efficientismo punitivo di carattere onnivoro e draconiano» e «rappresenta una degenerazione della natura della confisca per equivalente e un abuso punitivo privo di una chiara finalità politico criminale».

[115] A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., pp. 319 e 326-327, dove l'A. osserva che il parametro di confronto per determinare la sussistenza della sproporzione del valore dei beni è costituito «dalla capacità economica della persona interessata e dall'idoneità ad acquisire nella propria sfera giuridica la titolarità dei diritti o la disponibilità dei beni». Così delineati i termini di confronto, l'accertamento dovrebbe svolgersi nel modo che segue: «[p]artendo dalla situazione patrimoniale iniziale, il reddito derivante dall'attività economica lecitamente svolta dal soggetto dovrebbe essere tale da giustificare il mantenimento del tenore di vita e l'accrescimento patrimoniale accertato a data attuale» e la «eventuale insufficienza del reddito nel dare siffatta spiegazione delimita l'*entità del reddito di illecita provenienza* di cui il soggetto ha potuto disporre per realizzare quell'accrescimento patrimoniale e per mantenere quel tenore di vita». Nello stesso senso Fr. Mazzacuva, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2018, p. 177; F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* (2019), cit., p. 1014.

[116] In questo senso Cass., sez. un., 17 dicembre 2003 (dep. 19 gennaio 2004), n. 920, Montella, § 9 dei *Considerato in diritto*, dove si legge che si «tratta di una presunzione *iuris tantum* ed essa è applicabile quando sia dimostrata la sproporzione tra il valore dei beni da un lato e i redditi e le attività economiche dall'altro, al momento di ogni acquisto dei beni stessi. Solo dopo una tale dimostrazione il soggetto inciso dovrà, con riferimento temporale precisamente determinato, indicare le proprie giustificazioni, le quali dunque potranno anche loro essere specifiche e puntuali. Tale indicazione non va confusa con un'imposizione di onere della prova, ma si risolve nell'esposizione di fatti e circostanze di cui il giudice valuterà la specificità e la rilevanza e verificherà in definitiva la sussistenza. L'onere imposto non trasmoda perciò in una richiesta di prova diabolica, ma è al contrario di agevole assolvimento».

[117] Ci si riferisce all'opinione di S. Finocchiaro, *La Corte costituzionale sulla ragionevolezza della confisca allargata*, cit., pp. 136-137, laddove l'A., valorizzando alcuni passaggi della sentenza n. 33/2018 della Corte costituzionale, sostiene che il dato della sproporzione non vale

letterale, tale lettura appare stridente con la ricostruzione teorica e interpretativa del medesimo profilo che ormai pacificamente viene offerta con riferimento alla confisca di prevenzione (*supra*, 3.1).

Quanto alla prova del dato della sproporzione, l'utilizzo del verbo 'risultare', declinato peraltro all'indicativo presente, suggerisce un grado di persuasività analogo a quello richiesto in materia di confisca di prevenzione (*supra*, 3.1).

3.3. *Le confische dei beni di sospetta origine illecita a confronto: quali le reali differenze, e quali i rapporti, tra le due misure patrimoniali?*

Benché fin dall'introduzione della confisca in casi particolari fosse evidente la sua affinità con la confisca misura di prevenzione, per lungo tempo è prevalsa nella giurisprudenza la tendenza a rimarcare la «differente struttura normativa»[118] della prima rispetto alla seconda. E ciò fondamentalmente per due motivi:

1. la confisca in casi particolari presuppone infatti una sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei reati-presupposto espressamente indicati, mentre la confisca misura di prevenzione si fonda sull'inquadramento in una fattispecie di pericolosità e non presuppone necessariamente un reato accertato in giudizio; inoltre
2. è diverso l'oggetto delle due confische. Esso, infatti, limitato ai (soli) beni sproporzionati nel caso della confisca di cui all'art. 240-*bis* c.p., è esteso, invece, anche ai beni che siano frutto o reimpiego di attività illecite nel caso della confisca di prevenzione (si ricordi che, nella confisca di prevenzione, la sproporzione è diventato requisito autonomo nel 1993, e

---

propriamente a determinare l'oggetto della confisca in casi particolari, ma costituisce un indizio, sul piano processuale, della provenienza illecita dei beni, la quale costituisce il vero e proprio *thema probandum* della misura ablatoria in questione: in tale prospettiva, l'art. 240-*bis* c.p. «potrebbe cioè essere letto come una norma che obbliga a confiscare non già *tutti i beni di valore sproporzionato* rispetto al reddito o all'attività svolta, come parrebbe suggerito dal suo tenore letterale, ma piuttosto *il denaro o i beni che costituiscono il profitto di reati*, e che dunque hanno origine delittuosa (e il soggetto non ha titolo di possedere)». Funge da corollario a una tale interpretazione la possibilità – intravista peraltro dalla stessa Consulta – di non applicare la confisca «laddove il reato per cui è intervenuta condanna presenti in concreto delle caratteristiche tali da far ritenere palese che la sproporzione patrimoniale non sia dovuta a ulteriori attività delittuose commesse dal condannato».

[118] In questo senso Cass., sez. un., 29 maggio (dep. 29 luglio) 2014, n. 33451, Repaci, § 5 dei *Considerato in diritto*.

cioè un anno prima dell'introduzione della confisca in casi particolari, *supra*, 3.1) [119].

Di conseguenza, sarebbe da escludersi l'«unità di *ratio legis*» delle due misure ablatorie, le quali, appunto, «agiscono in campi diversi ed hanno diverse latitudini operative» [120].

Per quanto possano sembrare a prima vista suggestivi, gli argomenti impiegati dalla giurisprudenza per spiegare la differenza strutturale tra le due misure ablative in questione non paiono affatto conclusivi. Al contrario, a uno sguardo più approfondito, sembra possibile intravedere plurimi profili di sovrapposizione tra la confisca in casi particolari e la confisca di prevenzione.

3.3.1. *I presupposti soggettivi di applicazione*

Già rispetto al primo, e apparentemente così diverso, presupposto soggettivo di applicazione – sentenza di condanna o di patteggiamento *versus* inquadramento in una o più fattispecie di pericolosità – le due ipotesi di confisca risultano più vicine di quanto si sia solitamente portati a ritenere.

Per un verso, infatti, già a partire dal 2017 – quando, cioè, la l. n. 161/2017 ha inserito il co. 4-*septies* all'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, poi trasposto nell'art. 578-*bis* c.p.p. dal d.lgs. n. 21/2018 (*supra*, 2.2.1) – è possibile applicare la confisca in casi particolari, in forma diretta, anche in assenza di una condanna. Come si è visto, infatti, tale misura patrimoniale può essere disposta dal giudice d'appello o dalla Corte di cassazione anche in caso di amnistia o di prescrizione del reato, sempreché la responsabilità penale, accertata nel grado di giudizio precedente, risulti confermata dalla corte superiore.

Per altro verso, come si è visto, le fattispecie di pericolosità che fondano l'applicazione delle misure di prevenzione giurisdizionali sono praticamente tutte incardinate su comportamenti penalmente rilevanti (*supra*, II, 2.2.1.3). E, benché sia vero che lo standard probatorio richiesto per l'integrazione di tali fattispecie di pericolosità è quasi invariabilmente quello dei meri indizi (*supra*, II, 2.2.1.2), nella prassi accade frequentemente che a essere attinti dalla confisca di prevenzione siano soggetti già condannati o prosciolti per sopravvenuta prescrizione dei fatti di reato contestati [121].

---

[119] *Ibidem*.

[120] *Ibidem*.

[121] Se n'è dato conto in E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 116.

In molti casi, quindi, il punto di partenza per l'applicazione della confisca in casi particolari e della confisca di prevenzione finisce per essere il medesimo. Esso diverge, infatti, nella sola ipotesi in cui l'inquadramento del proposto all'interno di una fattispecie di pericolosità si fondi su comportamenti penalmente rilevanti non ancora accertati in giudizio o su sentenze di proscioglimento per motivi diversi dall'amnistia o dalla prescrizione.

Insomma, l'unica vera differenza, per vero nemmeno troppo marcata, tra le due ipotesi di confisca sta piuttosto nel loro raggio d'estensione: più ristretto quello della confisca in casi particolari, in quanto limitato ai (pur numerosi) reati-presupposto espressamente indicati; più esteso, invece, quello della confisca di prevenzione, grazie soprattutto alle fattispecie di pericolosità generiche di cui all'art. 1 lett. b) e c), che consentono un allargamento della misura ablatoria *ante delictum* a tutti i reati che corrispondano alle fenomenologie criminali ivi descritte.

Peraltro, va incidentalmente sottolineato come i presupposti in discorso non svolgano alcuna funzione selettiva rispetto all'individuazione dei beni suscettibili di ablazione. Nel caso della confisca di cui all'art. 240-*bis* c.p., la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti nonché la sentenza di proscioglimento per amnistia o per intervenuta prescrizione indicano soltanto che il destinatario della confisca ha commesso il reato o i reati oggetto di accertamento in quel procedimento, ma non possono assumere alcun significato rispetto alle ulteriori attività illecite, non accertate, che avrebbero dato luogo all'arricchimento aggredibile mediante la confisca per sproporzione. In altri termini, il presupposto della condanna (o del patteggiamento, o del proscioglimento di cui all'art. 578-*bis* c.p.p.) si atteggia come semplice "pretesto" per ordinare la confisca, confidando nella bontà della presunzione per cui è probabile (o anche solo possibile) che un soggetto, che ha delinquito e che ha beni di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta, abbia commesso anche altri reati che, tuttavia, sono sfuggiti alle agenzie di *enforcement*.

Un discorso analogo vale anche per la confisca di prevenzione. In effetti, anche le fattispecie di pericolosità – le quali, peraltro, non sono state originariamente formulate come specifico presupposto della misura patrimoniale *ante delictum* ma lo sono di fatto diventate a seguito della disgiunzione della confisca dalla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (*supra*, 3.1) – rappresentano in fin dei conti il "pretesto" per giustificare l'ablazione di beni sproporzionati o di beni di provenienza delittuosa. Di nuovo, il presupposto soggettivo d'applicazione della misura (l'inquadramento della fattispecie di

pericolosità) assume le forme della presunzione per cui è verosimile che un soggetto, considerato pericoloso (*rectius*, indiziato di aver tenuto comportamenti penalmente rilevanti) nell'arco di un determinato periodo di tempo, abbia commesso altri reati lucrogenetici.

Com'è noto, peraltro, sia nella riflessione dottrinale [122] sia in alcuni arresti giurisprudenziali [123], si è tentato di valorizzare, in chiave asseritamente garantistica, il ruolo giocato dai presupposti soggettivi in discorso nell'applicazione tanto della confisca in casi particolari quanto della confisca di prevenzione. Instaurando una relazione tra l'oggetto delle due confische e i presupposti della condanna (o del patteggiamento, o del proscioglimento *ex* art. 578-*bis* c.p.p.) e dell'inquadramento in una fattispecie di pericolosità, si è proposto, in particolare, di limitare l'ablazione a quei soli beni che siano riconducibili (non alla medesima condotta ma) al medesimo 'tipo di condotte' oggetto dell'imputazione o della fattispecie di pericolosità.

Tale proposta interpretativa, tuttavia, oltre a non trovare alcun riscontro

---

[122] Con riferimento alla confisca di prevenzione, sostiene questa tesi S. FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 401 ss., il quale, in una prospettiva *de lege ferenda*, propone l'elevazione delle fattispecie-presupposto, debitamente riformulate in senso conforme al principio di legalità e limitate ai soli reati lucrogenetici di maggiore allarme sociale, a vera e propria *causa petendi* della pretesa ablatoria statale. Di conseguenza, i beni oggetto di ablazione dovrebbero riferirsi proprio a quel tipo di attività penalmente rilevanti descritte nella fattispecie soggettiva.

[123] Con riferimento alla confisca di prevenzione, si veda, ad es., Cass., sez. I, 4 aprile (dep. 5 dicembre) 2014, n. 51076, Rustico, dove, in motivazione, si legge che la «giustificazione (eventuale) della provenienza dei beni, per escludere la confisca, deve essere *legittima*, il che porta a ritenere come il legislatore abbia voluto escludere l'assicurazione – al soggetto pericoloso – di beni che siano "correlati" alla sua stessa manifestazione di pericolosità. In tale versante, la confisca di prevenzione si atteggia a strumento di recupero con natura "pertinenziale", pur se la pertinenza non va intesa in senso "classico", ossia con la specifica condotta di reato, ma in senso prevenzionale, con la intervenuta manifestazione di pericolosità» (§ 4.2 dei *Considerato in diritto*). Più di recente, riprende e ribadisce i medesimi concetti, ad es., Cass., sez. II, 3 febbraio (dep. 14 luglio) 2023, n. 30655, Rappa.

Con riferimento, invece, alla confisca in casi particolari, si può leggere nella medesima direzione un passaggio contenuto nella più volte citata sentenza n. 33/2018 della Corte costituzionale, dove i giudici di Palazzo della Consulta, nel valorizzare il criterio di 'ragionevolezza temporale', hanno sottolineato come «il giudice conservi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore – le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento – il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal "modello" che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato».

nel dato letterale degli artt. 240-*bis* c.p. [124] e 24 cod. antimafia [125], si risolve nella surrettizia introduzione di un nesso pertinenziale che, se verificato in maniera rigorosa, finisce per ridurre la confisca in casi particolari e la confisca di prevenzione a due normali confische misure di sicurezza del prezzo, del prodotto e del profitto del reato, frustrando in tal modo le finalità perseguite dal legislatore attraverso tali strumenti patrimoniali e "doppiando" le misure ablatorie già previste dal diritto penale; e che, invece, se accertato in maniera più lasca, non aggiunge nulla in termini di garanzie per il destinatario della misura e depotenzia di fatto l'intervento patrimoniale che si intende realizzare attraverso i due istituti.

3.3.2. *La perimetrazione temporale dell'ablazione*

Anche rispetto ai limiti temporali di applicazione della confisca in casi particolari e della confisca di prevenzione si può dire che si sia ormai pervenuti a una sostanziale sovrapposizione.

Tali limiti, com'è noto, non sono previsti legislativamente ma sono stati introdotti per via interpretativa: dapprima con riferimento alla confisca di prevenzione, attraverso la formulazione del concetto di 'perimetrazione cronologica della pericolosità' (*supra*, 3.1), e successivamente con riguardo alla confisca in casi particolari, mediante l'elaborazione del criterio di 'ragionevolezza temporale' (*supra*, 3.2).

Rispetto a entrambe le ipotesi di confisca, quindi, è ora necessario che il giudice individui una cornice temporale dell'ablazione, con la conseguenza che le misure patrimoniali potranno essere ordinate soltanto in relazione ai beni che siano entrati nel patrimonio del soggetto entro quel delimitato

---

[124] Con riguardo alla confisca in casi particolari, si erano espresse in senso contrario le Sezioni Unite *Montella*, dove, al § 6 dei *Considerato in diritto*, affermano che «il giudice, attenendosi al tenore letterale della disposizione, non deve ricercare alcun nesso di derivazione tra i beni confiscabili e il reato per cui ha pronunziato condanna e nemmeno tra questi stessi beni e l'attività criminosa del condannato. Cosa che, sotto un profilo positivo, significa che, una volta intervenuta la condanna, la confisca va sempre ordinata quando sia provata l'esistenza di una sproporzione tra il valore economico dei beni di cui il condannato ha la disponibilità e il reddito da lui dichiarato o i proventi della sua attività economica e non risulti una giustificazione credibile circa la provenienza delle cose».

[125] Con riguardo alla confisca di prevenzione, cfr. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 182, dove si dà conto del diverso e prevalente orientamento giurisprudenziale e si osserva che la tesi dottrinale appena sopra esposta «finisce per instaurare una sorta di nesso pertinenziale tra la fattispecie di pericolosità in cui il proposto è inquadrato e i beni confiscabili, nesso che, in realtà, né la lettera, né la *ratio* dell'art. 24 richiede».

orizzonte di tempo, oppure in un periodo immediatamente successivo che, però, lasci supporre un impiego di risorse illecite lucrate nell'ambito dell'anzidetta cornice temporale.

Più in particolare, la confisca di prevenzione potrà attingere soltanto quei beni che sono stati acquisiti dal soggetto nel periodo di tempo in cui egli era inquadrabile in una o più fattispecie di pericolosità, e ciò in quanto, trattandosi di un arco temporale entro il quale il soggetto ha probabilmente commesso dei reati, è verosimile che egli si sia anche arricchito attraverso tali condotte delittuose (ancora *supra*, 3.1).

Similmente, la confisca in casi particolari può essere disposta in relazione a quei beni di valore sproporzionato che siano entrati nel patrimonio dell'imputato in un momento non troppo lontano dalla commissione del reato per cui egli è stato sottoposto a processo, e ciò sulla base della massima d'esperienza (per vero tutta da verificare) secondo cui quanto più ci si allontana temporalmente dal *tempus commissi delicti*, tanto meno è probabile che il soggetto abbia commesso altri reati lucrogenetici (ancora *supra*, 3.2).

Insomma, anche il secondo presupposto soggettivo di applicazione delle due misure ablatorie in discorso risulta, di fatto, coincidente.

Ora, è senz'altro chiara l'aspirazione garantistica sottesa a tali impostazioni interpretative [126], le quali, evidentemente, intendono evitare che le confische di cui agli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia, aggredendo beni entrati nella disponibilità del soggetto anche molti anni prima (in alcuni casi, persino decenni) o molti anni dopo rispetto al periodo in cui il soggetto ha tenuto le condotte penalmente rilevanti oggetto di accertamento nel processo penale o nel procedimento di prevenzione, annichiliscano di fatto ogni possibile difesa da parte dell'imputato o del proposto.

Pur tuttavia, i criteri della 'perimetrazione cronologica della pericolosità' e della 'ragionevolezza temporale' si rivelano, nella loro pratica attuazione, degli argini piuttosto deboli all'azione delle due confische.

Quanto alla confisca di prevenzione, si registra nella prassi la tendenza a far coincidere la 'pericolosità storica' del soggetto (vale a dire il periodo in cui egli può considerarsi inquadrabile in una fattispecie di pericolosità), nel suo momento iniziale, con la data del primo reato commesso e, nel suo momento finale, con l'ultima condanna (o, in mancanza di questa, con l'ultima misura cautelare subita o con l'ultimo procedimento penale avviato nei suoi

[126] Sottolineano la funzione garantistica di tali concetti, ad es., F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* (2019), cit., p. 644 ss. e p. 1029 ss.; S. Finocchiaro, *Le Sezioni unite fissano il limite temporale della confisca "allargata"*, cit., § 11; Id., *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 126 ss.

confronti)[127]. Tale prassi, oltre a denunciare una certa approssimazione del c.d. giudizio diagnostico di pericolosità, lascia intuire come il criterio della 'perimetrazione temporale della pericolosità' non impedisca affatto che la cornice temporale di riferimento sia estremamente ampia (ad esempio, nulla esclude che un soggetto sia reputato ininterrottamente "pericoloso" dai primi anni '70 ai primi anni '90 del secolo scorso, e che la confisca di prevenzione sia disposta nel 2016[128]). E una cornice temporale molto ampia, benché, magari, corrispondente al profilo personologico del proposto (si pensi, ad esempio, al partecipe a un'associazione mafiosa di lungo corso), finisce per frustrare quell'esigenza di assicurare al proposto il diritto di difesa e la parità delle armi: quanto più, infatti, ci si allontana nel tempo, tanto più è difficile per la difesa fornire una giustificazione della provenienza lecita della *res ablanda*.

Analogamente, il concetto di 'ragionevolezza temporale' rischia di risolversi in un esercizio di pura discrezionalità giudiziale: ragionevole, infatti, può essere, a seconda del quadro fattuale di riferimento e della sensibilità del singolo giudice, tanto il periodo di un anno quanto il periodo di venti o trent'anni[129]. Di nuovo, quanto più si amplia il periodo temporale di riferimento, tanto più risulta difficile per la difesa dimostrare la legittimità della provenienza dei beni[130].

---

[127] Sia consentito rinviare a E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 122, dove la tendenza appena descritta trova riscontro nello studio condotto sulla prassi milanese relativa al periodo 2015-2021.

[128] Si tratta di un caso emblematico, e nient'affatto sporadico, di cui si dà conto in E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 90.

[129] Del resto, è la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 33/2018 (§ 11 dei *Considerato in diritto*), a riconoscere che «la fascia di "ragionevolezza temporale", entro la quale la presunzione è destinata ad operare, andrebbe determinata tenendo conto anche delle diverse caratteristiche della singola vicenda concreta e, dunque, del grado di pericolosità sociale che il fatto rivela agli effetti della misura ablatoria».

[130] Riconosce questo rischio anche S. Finocchiaro, *Le Sezioni unite fissano il limite temporale della confisca "allargata"*, cit., § 11, laddove osserva che una «esatta predeterminazione di che cosa debba intendersi come "ragionevole" sul piano temporale non viene fornita, né probabilmente è compito della magistratura fornirla. Non esiste, cioè, una precisa indicazione di quanti mesi o anni di distanza servano per rendere irragionevole la presunzione di illecito arricchimento. Si tratta di una valutazione rimessa alla discrezionalità del giudice, ma che dovrebbe emergere dalle motivazioni del provvedimento ablatorio, in modo da poter essere eventualmente sindacata mediante impugnazione, ove risulti incoerente rispetto alla logica presuntiva che ispira il meccanismo applicativo della confisca in esame».

3.3.3. *I presupposti oggettivi: in particolare, l'oggetto dell'ablazione*

Anche per quanto riguarda i profili oggettivi delle due confische, si può dire che vi sia grande somiglianza e ampie aree di sovrapposizione.

Quanto alla riconducibilità del bene oggetto di ablazione al soggetto (imputato nel caso della confisca in casi particolari, proposto nel diverso caso della confisca di prevenzione), entrambe le misure patrimoniali adottano un concetto molto ampio di disponibilità, attribuendo rilievo anche al fenomeno dell'interposizione fittizia [131]. Poi, certo, le presunzioni di intestazione fittizia di cui all'art. 26 cod. antimafia non hanno un corrispettivo nella disciplina della confisca in casi particolari e, secondo la giurisprudenza, non possono trovare applicazione analogica nei casi di ablazione ai sensi dell'art. 240-*bis* c.p. [132]. Tale preclusione, tuttavia, non esclude affatto che, ai fini dell'applicazione della confisca in casi particolari, sia dimostrato il carattere fittizio dell'intestazione del bene a terzi [133].

Quanto, invece, ai beni oggetto di apprensione da parte dello Stato, entrambe le confische consentono di aggredire i beni di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato e all'attività economica svolta, dei quali non sia possibile fornire una giustificazione circa la loro provenienza legittima; e, in entrambi i casi, non è possibile addurre l'evasione fiscale come giustificazione dell'acquisto (solo nel caso della confisca in casi particolari è possibile spiegare l'acquisto con i proventi dell'evasione fiscale, a patto, però, che l'obbligazione tributaria sia già stata adempiuta e il soggetto abbia dunque regolarizzato la propria posizione con il Fisco).

Il fatto, peraltro, che la confisca di prevenzione consenta di ablare anche i beni che risultino essere frutto o reimpiego di attività (penalmente) illecite, non determina una variazione significativa del suo oggetto rispetto a quello della confisca in casi particolari.

Se, infatti, come si è detto, l'obiettivo delle due confische in esame è quello di colpire i beni lucrati attraverso la commissione di reati non (ancora) accertati nell'ambito di un processo penale – nel qual caso troverebbero applicazione le confische, in forma diretta o per equivalente, del prezzo, del prodotto e del profitto del reato (*supra*, 2 ss.) – il dato della

---

[131] Per quanto riguarda la disciplina delle interposizioni fittizie nel codice antimafia, v. F. BASILE (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 175 ss. Per quanto riguarda, invece, l'accertamento delle intestazioni fittizie in relazione alla confisca in casi particolari, v. F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali* (2019), cit., p. 1008 ss.

[132] Così, ad es., Cass., sez. II, 25 febbraio (dep. 9 aprile) 2014, n. 15829, Podestà.

[133] Tra le molte, Cass., sez. V, 16 ottobre (dep. 28 novembre) 2018, n. 53449, Huang.

sproporzione non costituisce lo strumento per colpire beni qualitativamente diversi rispetto a quelli che sono frutto o reimpiego di attività illecite, risolvendosi, piuttosto, in una semplice scorciatoia probatoria (nei casi degli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia, in una presunzione relativa) basata sulla massima d'esperienza per cui è verosimile che la disponibilità, non giustificata, di un bene di valore sproporzionato rispetto al reddito o all'attività economica svolta sia sintomatica della commissione di reati.

La differenza tra le due confische *ratione obiecti* non è, allora, di tipo contenutistico ma, come si è già detto, probatorio. Mentre, infatti, la confisca in casi particolari attinge i beni di sospetta provenienza illecita solamente attraverso la presunzione *iuris tantum* della sproporzione, la confisca di prevenzione consente di aggredire anche i beni che, seppure proporzionati al reddito o all'attività svolta, sia dimostrato che sono il provento di reati. In altri termini, la confisca *ante delictum* dà al giudice della prevenzione un'opzione in più (peraltro, più complessa sul piano dell'accertamento) rispetto a quella che la confisca in casi particolari riconosce al giudice penale.

Insomma, anche dal punto di vista dei presupposti oggettivi di applicazione, e in particolare dell'oggetto, non sembrano esservi differenze di rilievo tra i due istituti ablatori, i quali, al contrario, sembrano, anche sotto questo profilo, somigliarsi molto.

3.3.4. *I rapporti fra le due confische "gemelle"*

Ricapitolando, entrambe le confische:

- presuppongono la commissione di reati (uno dei reati-presupposto, nel caso della confisca in casi particolari; almeno uno dei reati menzionati in una delle fattispecie di pericolosità, nel caso della confisca di prevenzione);
- possono prescindere da condanne formali (nelle ipotesi di cui all'art. 578-*bis* c.p.p. per la confisca in casi particolari; strutturalmente per la confisca di prevenzione, non essendo necessario, per l'inquadramento in una delle fattispecie di pericolosità, l'accertamento della responsabilità penale);
- vengono limitate sul piano temporale attraverso i concetti, tra loro affini, della 'ragionevolezza temporale' e della 'perimetrazione cronologica della pericolosità';
- adottano una concezione molto lata di disponibilità del bene e dànno rilievo alle intestazioni fittizie (le quali devono essere sempre provate, nel caso della confisca in casi particolari; possono essere addirittura presunte nelle ipotesi di cui all'art. 26 cod. antimafia, nel caso della confisca di prevenzione);

– hanno il medesimo oggetto, vale a dire i beni di sospetta provenienza penalmente illecita;
– adottano la medesima presunzione relativa di provenienza penalmente illecita della sproporzione e negano la giustificazione dell'acquisto del bene di valore sproporzionato attraverso redditi derivanti dall'evasione fiscale.

Le uniche differenze, peraltro nemmeno così significative, tra i due modelli confiscatori sembrano dunque ridursi:

– al catalogo di reati che legittimano la loro applicazione (più ristretto, nel caso della confisca in casi particolari; più ampio, nel caso della confisca di prevenzione);
– alla possibilità, prevista solo in relazione alla confisca di prevenzione, di espropriare beni di valore proporzionato al reddito o all'attività economica ma rispetto ai quali sia raggiunta la prova della provenienza penalmente illecita;
– alla differente competenza applicativa (il giudice penale, che sarà in linea di massima lo stesso giudice che ha accertato la responsabilità in relazione a uno dei reati-presupposto, nel caso della confisca in casi particolari; il giudice della prevenzione, che sarà ovviamente un giudice diverso rispetto a quelli che antecedente o contestualmente hanno conosciuto eventuali responsabilità del proposto, nel caso della confisca di prevenzione).

Com'è evidente, allora, i rischi di sovrapposizione delle due misure ablatorie sul piano pratico sono piuttosto significativi [134].

Al riguardo, peraltro, il legislatore si è limitato a stabilire, all'art. 30 cod. antimafia che, da un lato, il sequestro e la confisca di prevenzione possono concorrere con i sequestri e con le confische ordinati nel processo penale (co. 1) e che, dall'altro lato, tra la misura ablatoria applicata nel procedimento di prevenzione e le misure ablatorie disposte in sede penale prevale quella che diviene definitiva per prima (co. 2 e 3).

Inoltre, secondo la giurisprudenza, la contestuale emissione di più provvedimenti di sequestro e confisca nell'ambito di diversi procedimenti non costituisce affatto una violazione del principio del *ne bis in idem*, risultando, al contrario, «del tutto fisiologico che uno stesso bene possa essere

[134] Cfr. L. Filippi, *Art. 30*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 156.

sottoposto a sequestro o a confisca in distinti procedimenti o in relazione a posizioni diverse, perché le esigenze cautelari o sanzionatorie possono trovare autonoma ed eterogenea espressione nell'ambito di ciascuno di essi»[135].

La scarna disciplina di cui all'art. 30 cod. antimafia prende dunque in considerazione soltanto il caso in cui l'applicazione delle diverse misure ablatorie sia fondata, mentre non si occupa della diversa ipotesi in cui il vaglio, coevo o in momenti diversi, circa l'applicabilità della confisca in casi particolari e della confisca di prevenzione conduca a valutazioni totalmente o parzialmente divergenti: si pensi, ad esempio, al caso in cui la sproporzione sia stata esclusa in sede penale e sia invece riconosciuta nel procedimento di prevenzione; o al diverso caso in cui in sede penale sia provata una sproporzione per un determinato ammontare, mentre nel procedimento di prevenzione sia riscontrata una dimensione quantitativa diversa della sproporzione (più o meno elevata, non importa).

In questi casi, che evidentemente il legislatore considera fisiologici dal momento che non si è preoccupato di stabilire preclusioni o limiti di sorta, il soggetto, oltre a subire due volte il medesimo accertamento, potrebbe vedersi applicare due misure ablatorie sostanzialmente identiche sulla base dei diversi convincimenti maturati dal giudice penale e dal giudice della prevenzione[136], o comunque dovrebbe sopportare gli effetti di una misura analoga a quella che un altro giudice (penale o di prevenzione, a seconda di chi si sia pronunciato prima) aveva escluso. Senza contare, poi, che tale situazione è destinata a ripetersi ogni qualvolta venga avviato un nuovo procedimento penale e/o un nuovo procedimento di prevenzione.

3.4. *Confische dei beni di sospetta origine illecita* versus *confische del prezzo, del prodotto, del profitto del reato*

Anche rivolgendo l'attenzione ai rapporti tra le confische dei beni di sospetta origine illecita e le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato, è possibile riscontrare ulteriori profili di interferenza.

Si è già sottolineato come, non dissimilmente dalle confische in casi particolari e di prevenzione, le confische obbligatorie del prezzo, del prodotto

---

[135] In questo senso, ad es., Cass., sez. VI, 10 giugno (dep. 13 luglio) 2021, n. 26748, P.; Cass., sez. III, 13 giugno (dep. 24 ottobre) 2018, n. 48395, Arria.

[136] Ad es., in E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 71, dà conto di un caso in cui un soggetto, già attinto dalla confisca di cui all'art. 240-*bis* c.p. per una somma pari a 1,5 milioni di euro, in sede di prevenzione ha visto crescere l'ammontare della sproporzione a 2 milioni di euro.

e del profitto del reato in forma diretta e, nei casi e nei limiti di cui all'art. 578-*bis* c.p.p., anche per equivalente, possono ormai essere disposte anche in assenza di una sentenza di condanna definitiva, bastando per la loro applicazione un accertamento sostanziale di responsabilità penale confermato dal giudice d'appello o dal giudice di legittimità nella sentenza che proscioglie l'imputato per amnistia o per sopraggiunta prescrizione (*supra*, 2.2.1).

Inoltre, così come le confische dei beni di sospetta origine illecita, anche le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato possono attingere soggetti terzi, qualora il bene risulti ancora nella piena e sostanziale disponibilità dell'autore del reato lucrogenetico [137].

Quanto, poi, all'oggetto delle anzidette confische, i concetti di prezzo, prodotto e profitto del reato – i c.d. 'proventi' secondo le Sezioni Unite *Bacherotti* –, per come interpretati dalla giurisprudenza di legittimità (*supra*, 2.2.1), non sembrano discostarsi più di tanto dall'oggetto delle confische di cui agli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia (*supra* 3.3.3).

Se, dunque, plurimi sono i punti di contatto tra le due tipologie di misure, l'elemento che le distingue è il diverso legame sussistente con il reato che ha generato la ricchezza illecita confiscabile: mentre, infatti, nel caso delle confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato vi è un rapporto di pertinenzialità con uno specifico reato accertato in giudizio (pertinenzialità che, poi, può essere immediata, se si tratta di confisca diretta, o riflessa nel valore economico equivalente, se si tratta di confisca di valore), nel diverso caso delle confische di cui agli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia il nesso di pertinenzialità riguarda non già un singolo illecito penale lucrogenetico, ma una generica attività delittuosa generatrice di ricchezza, senza distinguere quali condotte, e in quale misura, abbiano determinato questa o quella voce dei proventi illeciti.

Anche in questo caso, la già ricordata disciplina di cui all'art. 30 cod. antimafia, più che a regolare i rapporti tra le diverse forme confiscatorie prese in esame, si limita ad ammetterne la coesistenza applicativa.

È d'altra parte evidente che la convivenza delle confische di cui agli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia con le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato si spiega con una visione realistica e pragmatica del legislatore, il quale, da un lato, è sempre più consapevole, anche grazie alla funzione d'impulso svolta dalle istituzioni internazionali, del ruolo cruciale giocato dalle misure patrimoniali nella complessiva strategia di contrasto

---

[137] Sul concetto ampio di 'appartenenza', v. T. Trinchera, *Art. 240 c.p.*, cit., p. 2850 ss.; A.M. Maugeri, *Art. 240 c.p.*, cit., pp. 936-937; F. Mucciarelli, *Profili generali (art. 240 c.p.)*, cit., p. 126 ss.

delle più gravi forme di criminalità e, dall'altro lato, dell'impossibilità di predisporre un sistema di *law enforcement* efficace a tal punto da assicurare la repressione di tutti i reati aventi una connotazione lucrogenetica.

In quest'ottica, il ricorso a confische di tipo "allargato" consente di sopperire almeno in parte a quell'inevitabile, quasi naturale, tasso di ineffettività che ogni ordinamento penale sconta [138]: in altre parole, dove non arrivano le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato – perché, ad esempio, il reato non è stato scoperto o perché non si è riusciti a dimostrare la penale responsabilità dell'imputato – intervengono le confische "allargate" di cui agli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia, grazie alle quali è possibile aggredire quei beni che appaiono seriamente indiziati di essere stati lucrati illegalmente.

È però allora chiaro come il ricorso a siffatti strumenti di ablazione patrimoniale, pur comprensibile in un'ottica di prevenzione e repressione delle più allarmanti manifestazioni di criminalità, strida con le garanzie proprie dello *ius criminale*, se non altro perché tali strumenti consentono di pervenire alla confisca di beni di origine penalmente illecita senza l'accertamento dell'attività penalmente illecita da cui i beni stessi deriverebbero [139]. Proprio in quest'ottica, in effetti, devono essere riguardati i tentativi, recentemente compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, di smarcare tali tipologie confiscatorie dal diritto penale e di ricondurle nel più rassicurante alveo civilistico; tentativi che evidentemente mirano a diradare le nubi di incostituzionalità addensantesi sulle misure ablatorie in discorso, e a dotarle al contempo di una patente di legittimità costituzionale [140].

---

[138] Sottolinea come ogni sistema penale sconti un certo tasso di ineffettività, per così dire, naturale C.E. Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, pp. 435-436.

[139] Critico, ad es., rispetto alla posizione assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24/2019 e favorevole al riconoscimento della natura penale della confisca di prevenzione (e della confisca in casi particolari), V. Maiello, *La prevenzione* ante delictum *da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, cit., p. 343, il quale ritiene che «l'ablazione di un bene di sospetta provenienza illecita, operante anche a carico del titolare non più pericoloso, riproduce una meccanica tipicamente sanzionatoria».

[140] In dottrina, hanno proposto una rilettura in chiave civilistica, o comunque non sanzionatoria, della confisca di prevenzione F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, 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*, II, Milano, 2018, p. 909 ss.; S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture, cit., p. 391 ss.; A. Costantini, *La confisca nel diritto della prevenzione*, cit., p. 336 ss. Come già detto, a tali proposte interpretative non è rimasta indifferente la Corte costituzionale, la quale nella più volte

In ogni caso, per quanto suggestive e convincenti possano apparire, le anzidette proposte di rilettura non riescono tuttavia a far svanire completamente il disagio provocato dall'esistenza di misure patrimoniali che, per così dire, vengono incaricate di svolgere il "lavoro sporco", quello cioè di aggredire quei patrimoni che non si è riusciti a colpire attraverso le ordinarie confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato [141].

4. *La confisca-sanzione nei confronti dell'ente e le confische amministrative: cenni*

A interferire con le confische del prezzo, del prodotto e del profitto, però, non sono solo le confische "allargate" di cui agli artt. 24 cod. antimafia e 240-*bis* c.p.

A ben vedere, un'altra confisca la cui applicazione rischia di sovrapporsi, in tutto o in parte, e quindi di duplicare, le confische dei proventi del reato è la confisca-sanzione comminata nei confronti dell'ente ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 231/2001 (anche *infra*, IV, 2.5). Com'è noto, infatti, la responsabilità amministrativa da reato dell'ente di cui al d.lgs. n. 231/2001 è stata configurata come cumulativa rispetto alla responsabilità penale della persona fisica, con la conseguenza che, in caso di accertamento della responsabilità (oltre che dell'autore del reato, anche) dell'ente, le sanzioni a suo carico si addizionano a quelle irrogate nei confronti dell'apicale o del subordinato che ha realizzato l'illecito penale nell'interesse o a vantaggio dell'ente [142]. Il che non esclude affatto, ma anzi consente in linea di principio che, nell'ambito dei due procedimenti avviati in relazione al medesimo fatto di reato, quello nei confronti della persona fisica e quello nei confronti dell'ente, siano disposte due misure ablatorie del prezzo e del profitto; fatto, questo, che impatta soprattutto sulle imprese a base personale o di piccole dimensioni, dove vi è una sostanziale coincidenza tra persona fisica e persona giuridica [143].

---

citata sentenza n. 24/2019 sembra aver avviato un processo di allontanamento della confisca di prevenzione dallo *ius criminale* (anche *supra*, 3.1).

[141] Si vedano, sul punto, Fr. Mazzacuva, *Le pene nascoste*, cit., p. 194 ss.; e T. Trinchera, *Confiscare senza punire?*, cit., p. 393 ss.

[142] Per una disamina della legittimazione costituzionale, delle ragioni politico-criminali e dei limiti del principio del cumulo della responsabilità dell'ente con quella dell'autore del reato persona fisica v. V. Mongillo, *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, Torino, 2018, p. 134 ss.

[143] Segnala criticamente questa eventualità V. Mongillo, *La responsabilità penale tra individuo*

Peraltro, nell'interpretazione giurisprudenziale si registrano orientamenti che disegnano una connessione e, per certi versi, un'interscambiabilità tra la confisca penale nei confronti dell'autore del reato e la confisca nei confronti dell'ente.

Si pensi, ad esempio, al principio di diritto formulato dalle Sezioni Unite *Gubert*, le quali, in un momento in cui i reati tributari non figuravano tra i reati-presupposto della responsabilità da reato dell'ente, avevano ammesso la confiscabilità nei confronti dell'ente del profitto dell'illecito penal-tributario commesso dal legale rappresentante, qualora tale profitto fosse rimasto nella disponibilità dell'ente medesimo [144].

Si consideri, poi, la regola giurisprudenziale per cui il sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente del profitto di uno dei reati che coinvolgono la responsabilità dell'ente può essere indifferentemente disposto, oltre che nei confronti della persona giuridica responsabile dell'illecito amministrativo, anche nei confronti delle persone fisiche che lo hanno commesso, ovviamente nei limiti del valore complessivo del profitto lucrato [145].

Ancora, si può aver riguardo all'affermazione giurisprudenziale per cui è possibile ordinare la confisca per equivalente (e, dunque, ovviamente anche il sequestro a essa prodromico) nei confronti del rappresentante, legale o di fatto, di una persona giuridica, qualora non sia possibile attingere in via diretta il profitto di reato, anche sotto forma di risparmio di spesa, nei confronti dell'ente [146]; ciò che rende, in buona sostanza, «la persona fisica garante dell'eventuale incapienza del patrimonio della persona

---

ed ente collettivo, cit., p. 483, secondo il quale, in una prospettiva *de lege ferenda*, «andrebbe esclusa la possibilità di disporre due volte la confisca sul medesimo profitto criminoso, a carico cioè sia della persona fisica che della persona giuridica», riconoscendo peraltro subito dopo che si tratta di un «principio di portata generale che riflette la natura preminentemente riequilibratrice della sanzione ablativa, e che pertanto già oggi opera al di là delle imprese a base personale e azionaria ristretta».

[144] Così Cass., sez. un., 30 gennaio (dep. 5 marzo) 2014, n. 10561, Gubert, § 2.6 dei *Considerato in diritto*, giustificando tale affermazione sulla base dell'argomento per cui l'art. 19 d.lgs. n. 231/2001 «impone la confisca, diretta o per equivalente, del profitto derivante da reato, secondo una prospettiva non di tipo sanzionatorio, essendo fuori discussione la "irresponsabilità" dell'ente, ma di ripristino dell'ordine economico perturbato dal reato, che comunque ha determinato una illegittima locupletazione per l'ente, ad "obiettivo" vantaggio del quale il reato è stato commesso dal suo rappresentante».

[145] Tra le molte, ad es., Cass., sez. VI, 11 dicembre 2019 (dep. 16 gennaio 2020), n. 1676, Ginatta; Cass., sez. II, 27 ottobre (dep. 16 novembre) 2015, n. 45520, Terlizzi.

[146] Così, ad es., Cass., sez. III, 4 febbraio (dep. 28 marzo) 2022, n. 11086, Pulvirenti.

giuridica rispetto alla pretesa ablativa dello Stato» [147].

Considerazioni per certi versi analoghe possono essere svolte con riferimento ai casi in cui il doppio binario punitivo penale e amministrativo si concreti (anche) nella previsione della misura della confisca tanto in relazione al reato quanto in relazione all'illecito amministrativo [148]: è il caso, ad esempio, degli artt. 187 e 187-*sexies* d.lgs. n. 58/1998, i quali prevedono, rispettivamente, la confisca (anche per equivalente) del profitto dei delitti di *insider trading* (art. 184) e di manipolazione del mercato (art. 185) e la confisca (anche per equivalente) del prodotto e del profitto degli illeciti amministrativi di *insider trading* (art. 187-*bis*) e di manipolazione del mercato (art. 187-*ter*). Anche in questi casi, infatti, è latente il rischio di interferenze tra le misure patrimoniali, penale e amministrativa, interferenze che, non è da escludersi, potrebbero determinare forme di duplicazione dei provvedimenti confiscatori.

5. *Riflessioni conclusive*

Come si è cercato di evidenziare nel presente capitolo, il settore delle misure patrimoniali è in grande fermento e in continua evoluzione, sia per le continue sollecitazioni sovranazionali nel senso di un rafforzamento e di un'armonizzazione "al rialzo" delle normative nazionali in materia di confisca, sia per la particolare convergenza che si è registrata tra dinamismo legislativo e intraprendenza interpretativa [149].

Quello attualmente vigente e in concreto operante nella prassi è un sistema di confische assai sofisticato e complesso, che nulla ha a che vedere con la scarna disciplina originariamente approntata dal legislatore nel codice Rocco (*supra*, 2.1). Un sistema di confische che, evidentemente, si regge sul principio di fondo per cui il crimine non può mai costituire una modalità legittima di arricchimento, nemmeno nei casi in cui la responsabilità penale non riesca a trovare riscontro in una sentenza di condanna definitiva, o in

[147] Queste la considerazione critica formulata dalla Corte costituzionale nella recente sent. 14 gennaio-4 febbraio 2025, n. 7, § 3.3.2 dei *Considerato in diritto*.

[148] Per uno sguardo complessivo al tema del doppio binario sanzionatorio penale-amministrativo e dei connessi problemi concernenti il rispetto del principio del *ne bis in idem*, A.F. Tripodi, Ne bis in idem *europeo e doppi binari punitivi. Profili di sostenibilità del cumulo sanzionatorio nel quadro dell'ordinamento multilivello*, Torino, 2022, in part. p. 59 ss.

[149] Così V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale*, cit., pp. 1260-1261.

cui non si riesca a stabilire una relazione certa tra il reato e il bene che si intende attingere con la misura patrimoniale.

Sembra, insomma, che *confiscare* sia diventata la nuova "parola d'ordine" del sistema sanzionatorio contemporaneo, ancor più e ancor prima della pena: come si è visto, infatti, la confisca mostra ormai una particolare resistenza agli epiloghi liberatori del processo penale (*supra*, 2.2.3) o addirittura all'individuazione e all'accertamento dei reati generativi dei proventi illeciti (*supra*, 3.3.1).

La "muscolarità" del sistema delle confische attualmente vigente, se per un verso assicura un alto tasso di effettività, per altro verso determina non trascurabili problemi sul piano applicativo e delle garanzie; problemi che, peraltro, tendono vieppiù a intensificarsi, nella misura in cui, come si è visto, si tende progressivamente ad allontanare le misure patrimoniali dalla materia penale e dal suo rigido statuto garantistico (*supra*, 2.1, 3).

I maggiori profili problematici, peraltro, sembrano concentrarsi nei modi di coesistenza delle confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato con le confische "allargate" di cui agli artt. 24 cod. antimafia e 240-*bis* c.p., posto che queste ultime – forti della loro natura non penale (*supra*, 3.); della sostanziale mancanza di limiti temporali di applicazione (essendo, di fatto, i criteri della 'perimetrazione temporale della pericolosità' e della 'ragionevolezza temporale' un esercizio di discrezionalità pura, difficilmente controllabile e contestabile e, dunque, rasente all'arbitrio, *supra*, 3.3.2); nonché del loro ampio oggetto (*supra*, 3.3.3) – riescono in molti casi a sopravanzare le prime, surrogandone o addirittura doppiandone l'applicazione.

Sicché, le pur lodevoli proposte di rafforzamento delle garanzie (extrapenali) sostanziali e processuali, avanzate soprattutto con riferimento alla confisca di prevenzione [150], rischiano di rivelarsi dei tenui palliativi, se non si scioglie prima il problema di fondo su quali debbano essere i rapporti di forza tra le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato e le confische "allargate" e quali i limiti rigorosi e oggettivi al loro impiego.

Oltre alle significative ripercussioni che l'applicazione della confisca produce sui terzi [151], altri problemi riguardano poi l'ormai riconosciuta portata afflittiva delle misure patrimoniali, la quale tende a legarsi con il generalizzato carattere obbligatorio che a esse è stato riconosciuto in via legislativa. A tale aspetto, peraltro, non sembra essere rimasta insensibile la Corte

[150] Si vedano, in tal senso, le suggestive proposte di Francesco Viganò, Stefano Finocchiaro e Anna Costantini alle opere e alle pagine richiamate alla nota 140.

[151] Cfr., per tutti, M. Galli, *Gli effetti collaterali della pena*, Torino, 2024, p. 54 ss.

costituzionale, la quale è infatti pervenuta a declaratorie di incostituzionalità di confische obbligatorie proprio in ragione del loro carattere sproporzionato [152].

Le recenti prese di posizione dei giudici costituzionali, se appaiono certamente condivisibili per gli esiti cui pervengono, suggeriscono però anche l'urgenza di un ripensamento complessivo dell'istituto della confisca, che tenga conto della molteplicità degli istituti ablatori e delle diverse finalità da essi perseguite e che contribuisca a disegnare un sistema di misure ablatorie equilibrato e coerente.

Insomma, le «ragioni "etiche"», le «motivazioni d'ordine economico collegate alla tutela della libera concorrenza», nonché le funzioni di prevenzione generale e speciale sottese al messaggio secondo cui "il crimine non paga" [153], non devono far passare in secondo piano il fatto che la confisca resta «uno strumento con il quale il legislatore persegue scopi di *politica criminale*» e che dunque rimane «una misura saldamente ancorata al *diritto penale*» [154]. Ed è forse proprio da questa considerazione di fondo che bisogna partire per ridefinire gli equilibri tra le diverse misure patrimoniali attualmente vigenti: come giustamente osservato, infatti, quali «che siano le diseconomie (morali e materiali) sottese alla gravità dei fenomeni criminali interessati», la tracotante affermazione dei paradigmi confiscatori «non può essere giustificata dalle "buone intenzioni" che animano legislatore e giurisprudenza nel contrasto a corruzione e criminalità economica, né addolcita dall'idea di un "doppio binario garantistico" tra pene detentive (o limitative

[152] Il riferimento è, ad es., a Corte cost., sent. 6 marzo-5 maggio 2019, n. 112, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 187-*sexies* d.lgs. n. 58/1998 nella parte in cui prevede l'obbligatorietà della confisca diretta e per equivalente del prodotto e del profitto degli illeciti amministrativi di *insider trading* e di manipolazione del mercato, proprio in ragione del carattere sproporzionato che, in rapporto ad alcuni casi concreti, può assumere tale misura patrimoniale. Per un commento alla sentenza si rimanda a R. Acquaroli, *La confisca e il controllo di proporzionalità: una buona notizia dalla Corte costituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 197 ss.; N. Madia, *La Consulta dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 187*-sexies *del d.lgs. n. 58 del 1998 sia nel testo introdotto dalla l. n. 62 del 2005 sia in quello modificato dal d.lgs. n. 107 del 2018*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1636 ss.; V. Mongillo, *Confisca proteiforme e nuove frontiere della ragionevolezza costituzionale. Il banco di prova degli abusi di mercato*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 3343 ss. Similmente, nella recente sent. 14 gennaio-4 febbraio 2025, n. 7, la Corte costituzionale ha rilevato l'incompatibilità della misura ablatoria di cui all'art. 2641 c.c. con il principio di proporzionalità, nella parte in cui si prevede l'obbligatorietà della confisca diretta e per equivalente degli *instrumenta sceleris* impiegati per la realizzazione dei reati societari di cui agli artt. 2621 ss. c.c.

[153] Questa considerazione e le citazioni precedenti sono di Fr. Mazzacuva, *Le pene nascoste*, cit., p. 184.

[154] T. Trinchera, *Confiscare senza punire?*, cit., p. 393.

della libertà individuale) e pene patrimoniali, che se hanno indubbie ragioni nel segnalare la differenza di spessore dell'incidenza sui diritti individuali dei diversi strumenti di coercizione pubblica, non può – né ha mai inteso – promuovere le misure patrimoniali come una sorta di *locus minoris resistentiae* delle garanzie, sottratto ai principi che governano la potestà punitiva» [155].

[155] V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale*, cit., pp. 1281-1282.

CAPITOLO IV

IL CONTROLLO PENALE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

I tanti volti del contrasto alla criminalità d'impresa

Tutti gli animali sono eguali, ma alcuni
animali sono più eguali degli altri.
G. ORWELL, *La fattoria degli animali*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema della responsabilità da reato degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001. – 2.1. Il superamento del dogma *societas delinquere (et puniri) non potest*. – 2.2. La natura 'integrata' della responsabilità della persona fisica e della persona giuridica. – 2.3. L'ambito oggettivo di applicazione: il catalogo dei reati-presupposto. – 2.4. Il teleologismo preventivo della responsabilità da reato dell'ente: i modelli di organizzazione e gestione. – 2.5. Segue: il sistema sanzionatorio. – 2.6. La riparazione come contraltare della prevenzione. – 2.7. I criteri di imputazione della responsabilità: in particolare, la colpa di organizzazione. – 2.8. Sintesi: la responsabilità da reato dell'ente, tra raffinatezza normativa e rarefazione applicazione. – 3. I "competitori (sleali)" del "sistema 231": le misure di prevenzione "mite" dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario. – 3.1. Origini storiche ed evoluzione della prevenzione "mite". – 3.2. Misure di prevenzione "mite" *versus* responsabilità da reato degli enti: la dimensione finalistica della prevenzione "mite". – 3.3. Segue: l'ambito di applicazione della prevenzione "mite". – 3.3.1. I presupposti di applicazione dell'amministrazione giudiziaria. – 3.3.2. I presupposti di applicazione del controllo giudiziario. – 3.3.3. In particolare, l'impresa sottoposta a intimidazione mafiosa. – 3.3.4. In particolare, l'impresa agevolatrice. – 3.4. Segue: i contenuti della prevenzione "mite". – 3.5. Segue: le garanzie difensive nella prevenzione "mite". – 4. Segue: gli strumenti amministrativi di prevenzione. – 4.1. La documentazione antimafia. – 4.2. Le misure di prevenzione collaborativa. – 4.3. Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

Si suole spesso e giustamente sottolineare come una delle grandi conquiste del diritto penale moderno sia quella di aver smesso di considerare la criminalità, e in particolare la criminalità economica, come un fatto solamente individuale e, perciò, perseguibile solamente attraverso la punizione dei singoli autori, e di aver allargato lo sguardo al contesto entro il quale le condotte penalmente illecite vengono perpetrate, predisponendo meccanismi ascrittivi della responsabilità e un sistema di sanzioni anche a carico dell'ente.

Il riconoscimento legislativo del volto duplice della criminalità d'impresa, al contempo individuale e collettivo, è un fatto ancora relativamente recente per l'ordinamento italiano e, forse, proprio per questo motivo, non ancora del tutto metabolizzato dai tribunali (*infra*, 2.8).

Ciò non significa, tuttavia, che l'ente non sia oggi oggetto di attenzione da parte delle agenzie italiane di *law enforcement*. Se, infatti, è innegabile che il sistema della responsabilità amministrativa da reato non abbia ancora spiccato veramente il volo, è al contempo evidente come altri strumenti, di natura parapenale e amministrativa, si stiano progressivamente facendo largo nella prassi applicativa, occupando spazi che, con tutta probabilità, potrebbero essere (già ora) governati dal d.lgs. n. 231/2001.

Ne risulta un sistema di prevenzione e contrasto dell'illegalità d'impresa caratterizzato oggi nel suo complesso da un «irrequieto dinamismo, dalla crescente rilevanza applicativa e dall'enorme impatto socio-economico, in cui si annida, tuttavia, il rischio di un'iper-effettività distorsiva, proclive a conculcare garanzie essenziali e conquiste di civiltà giuridica» [1].

Nel presente capitolo, dopo aver ricordato i principali tratti distintivi del microcosmo normativo delineato dal d.lgs. n. 231/2001 (*infra*, 2. ss.), si analizzeranno le misure di prevenzione giurisdizionali e amministrative (*infra*, 3 ss.), al fine di lumeggiare le ragioni per cui proprio siffatte misure rappresentino, a tutti gli effetti, un "concorrente sleale" del "sistema 231".

[1] Così, V. Mongillo, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2023, p. 515.

2. *Il sistema della responsabilità da reato degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001*

2.1. *Il superamento del* dogma societas delinquere (et puniri) non potest

Com'è noto, il controllo penale delle attività economiche, benché a più riprese auspicato dalla dottrina [2] – la quale, peraltro, non ha mancato di evidenziare una certa arretratezza dell'ordinamento italiano in rapporto ai risultati legislativi ormai già da tempo consolidati in altri Paesi [3] – costituisce un approdo relativamente recente, il quale risulta ancora oggi, a oltre vent'anni dalla sua comparsa sul proscenio dello *ius criminale*, in corso di assestamento sul piano interpretativo e applicativo [4].

Per lungo tempo ostaggio del tradizionale adagio (vero e proprio dogma) secondo cui *societas delinquere (et puniri) non potest* [5], la legislazione italiana, anche grazie agli impulsi di matrice internazionale e, in particolare, eurounitaria [6], si è alfine dotata di una normativa in materia di responsabilità

---

[2] In proposito si vedano, oltre al fondamentale scritto di F. Bricola, *Il costo del principio* «societas delinquere non potest» *nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, p. 951 ss., anche i lavori di F. Palazzo, *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, p. 439 ss.; J. de Faria Costa, *Contributo per una legittimazione della responsabilità penale delle persone giuridiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 1238 ss.; C.E. Paliero, *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1247 ss.; M. Romano, Societas delinquere non potest *(nel ricordo di Franco Bricola)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 1031 ss.

[3] Così, ad es., M. Romano, *La responsabilità amministrativa degli enti, società o associazioni: profili generali*, in *Riv. soc.*, 2002, p. 397, il quale evidenzia che l'ordinamento italiano «è stato sempre tra i più restii ad accogliere una responsabilità penale delle persone giuridiche o degli enti collettivi in genere».

[4] Si vedano, a tal proposito, le vivide riflessioni sulle ragioni giustificatrici e sui limiti della punizione dell'ente formulate da C.E. Paliero, *La società* punita*: del* come*, del* perché*, e del* per cosa, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1516 ss.

[5] Per una ricostruzione storica di tale principio v., tra gli altri, G. Marinucci, *La responsabilità penale delle persone giuridiche. Uno schizzo storico-dogmatico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 445 ss.; F. Giunta, *La punizione degli enti collettivi: una novità attesa*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, pp. 36-37; O. Di Giovine, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, II ed., Milano, 2010, pp. 3-34; G. De Simone, *Profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti. La «parte generale» e la «parte speciale» del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, pp. 57-77; T. Guerini, *Diritto penale ed enti collettivi. L'estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell'economia*, Torino, 2018, p. 1 ss.

[6] Sottolineano, tra gli altri, il ruolo giocato dai documenti internazionali nell'approvazione del

degli enti economici per i reati commessi dagli apicali o dai subordinati in occasione dello svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente medesimo, normativa reputata dalla stessa relazione governativa al d.lgs. n. 231/2001 come «ormai improcrastinabile»[7].

Giustamente riguardato come una «vera e propria rivoluzione non soltanto giuridica, ma anche sociale e culturale»[8], il d.lgs. n. 231/2001, nel definire «un vero e proprio microsistema complesso e completo»[9] della responsabilità da reato degli enti, si è presentato, senza alcun dubbio, come «una delle più importanti e profonde innovazioni»[10] del sistema sanzionatorio italiano degli ultimi decenni. Come icasticamente osservato, con il d.lgs. n. 231/2001 l'ente, raggiunta finalmente la "maggiore età", è diventato anch'esso imputabile[11].

---

d.lgs. n. 231/2001: C.E. PALIERO, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231: da ora in poi,* societas delinquere (et puniri) potest, in *Corr. giur.*, 2001, p. 845; D. PULITANÒ, voce *Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche*, in *Enc. dir.*, agg. VI, 2002, p. 954; M.E. OGGERO, voce *Responsabilità delle società e degli enti collettivi (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. V, Torino, 2010, p. 801; G. MARINUCCI, *"*Societas puniri potest*": uno sguardo sui fenomeni e sulle discipline contemporanee*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, pp. 1193-1201; A. ALESSANDRI, *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 41 ss.; L. FOFFANI, *Genesi e sviluppo (e prospettive future) di un modello di responsabilità degli enti nell'Unione europea*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 26 ss.; M. ROMANO, *La responsabilità amministrativa degli enti, società o associazioni*, cit., pp. 393-394.

[7] Così la *Relazione governativa al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, § 1.

[8] Così R. BARTOLI, *Un'introduzione alla responsabilità punitiva degli enti*, in *Sist. pen.*, 25 ottobre 2021, p. 1.

[9] In questi termini C. DE MAGLIE, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 1348. Similmente D. PULITANÒ, *La responsabilità "da reato" degli enti: i criteri d'imputazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 417, il quale vede nel d.lgs. n. 231/2001 un «*sottosistema autonomo, entro il complesso di quello che può essere definito ed è definito dalla dottrina come sistema punitivo, comprendente sia il diritto penale sia il sistema dell'illecito "amministrativo"*».

[10] A. ALESSANDRI, *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, cit., p. 33. Similmente, C. DE MAGLIE, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, cit., p. 1348, definisce il d.lgs. n. 231/2001 come «una tappa fondamentale nel processo di modernizzazione del diritto penale».

[11] Ricorre alla felice immagine della "maggiore età" dell'ente C.E. PALIERO, *La responsabilità penale della persona giuridica nell'ordinamento italiano: profili sistematici*, in F. Palazzo (a cura di), Societas puniri potest*. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Padova, 2003, p. 20. L'A. difende poi l'introduzione del d.lgs. n. 231/2001 contrapponendo alla lettura eticizzante del diritto penale una diversa lettura di tipo razionalistico-pragmatico, che attribuisce preminente rilievo, pur sempre nell'indefettibile rispetto dei diritti della persona umana, all'effettività, ossia alla 'conformità dei mezzi allo scopo'. In base a tale lettura, «il diritto penale sarebbe uno

Come peraltro evidenziato dal legislatore delegato, le istanze politico-criminali che hanno condotto all'introduzione di un'inedita forma di responsabilità degli enti collettivi non possono essere ridotte a «quelle legate ad una pur condivisibile esigenza di omogeneità e di razionalizzazione delle risposte sanzionatorie tra Stati», ma si radicano nell'ormai maturata consapevolezza che «le principali e più pericolose manifestazioni di reato sono poste in essere (…) da soggetti a struttura organizzata e complessa», e che l'«incremento ragguardevole dei reati dei "colletti bianchi" e di forme di criminalità a questa assimilabili ha di fatto prodotto un sopravanzamento della illegalità di impresa sulle illegalità individuali, tanto da indurre a capovolgere il noto brocardo, ammettendo che ormai la *societas* può (e spesso vuole) *delinquere*» [12]. Alla base della scelta legislativa v'è stata, dunque, anche una condivisibile «valutazione di politica criminale in termini di insufficienza della semplice intensificazione delle strategie sanzionatorie mirate solo a carico delle persone fisiche, in favore di uno schema di responsabilità che pretende di attingere "al cuore del problema"» [13], e cioè all'organizzazione che favorisce, o che comunque non fa abbastanza per impedire, la commissione di reati da parte di coloro che operano al suo interno.

Insomma, prendendo definitivamente atto che anche gli enti possono delinquere, nel senso che possono fornire un fertile terreno di coltura per comportamenti penalmente rilevanti [14], il legislatore, oltre a dimostrare una più

---

strumento soggetto ad incessante evoluzione perché funzionale alla produzione di risposte ad esigenze che provengono non soltanto dall'uomo come tale ma anche dal contesto, e dalle contingenze sociali» (pp. 22-23).

[12] Cfr. la *Relazione governativa al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, § 1.

[13] Il rilievo è di R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 50.

[14] Come rilevato da C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 1353, il legislatore del d.lgs. n. 231/2001 si è finalmente dimostrato consapevole dell'attuale «scenario empirico-criminologico contrassegnato, quantomeno a partire dagli anni '60: 1) da un incremento della criminalità dei colletti bianchi che tende a sopravanzare quella individuale, attraverso forme che trascendono le motivazioni dei singoli per esprimere autentiche scelte dell'ente; 2) dallo sviluppo della criminalità del profitto non di rado collegata alla criminalità organizzata: il reato di riciclaggio costituisce, sotto questo profilo, uno dei più significativi anelli di congiunzione tra l'economia legale e quella illegale; 3) dall'incedere di forme di illiceità tipiche della *società del rischio* (*Risikogesellschaft*), espressione della tendenza alla modernizzazione del diritto penale, in cui gli illeciti si muovono in direzione di beni giuridici sovraindividuali ed esternano modalità di aggressione "complesse", in cui, sul versante del soggetto attivo, il reato è riconducibile a macro-strutture organizzative e, sul versante del soggetto passivo, si staglia come illecito "a vittimizzazione di massa"». Per un più ampio inquadramento criminologico si

lucida comprensione dei meccanismi di funzionamento dell'impresa moderna [15], ha finalmente cominciato «a fare i conti – bene o male, non importa – con i fenomeni della criminalità d'impresa, cimentandosi con problemi all'ordine del giorno in tutti i Paesi economicamente sviluppati» [16].

2.2. *La natura 'integrata' della responsabilità della persona fisica e della persona giuridica*

Prudentemente qualificata dal legislatore come "amministrativa" [17], la natura della responsabilità dell'ente ha fin da subito diviso la dottrina tra chi è rimasto fedele all'indicazione testuale [18]; chi, al contrario, ha ritenuto che

---

rimanda a C. DE MAGLIE, *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Milano, 2002, pp. 245-299; nonché a G. MARINUCCI, *Diritto penale dell'impresa: il futuro è già cominciato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1465 ss.

[15] Formula questa valutazione P. BASTIA, *Implicazioni organizzative e gestionali della responsabilità amministrativa delle aziende*, in F. Palazzo (a cura di), Societas puniri potest. *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Padova, 2003, p. 36, il quale contesta anzitutto il dogma *societas delinquere non potest* in quanto ritenuto «nettamente in contrasto con tutto lo sviluppo scientifico del *management* internazionale e della dottrina economico-aziendale italiana, nonché con i comportamenti reali riscontrabili nella *best practice* verso un ampliamento dell'assunzione di varie sfere di responsabilità e del loro esplicito inserimento nel quadro della pianificazione formale delle strategie aziendali». Inoltre, l'A. sottolinea che, «dati i principi da tempo consolidati nella dottrina aziendale italiana e nel *management* internazionale, in considerazione anche dell'affermazione di una più responsabile cultura d'impresa, la nuova disciplina che introduce anche in Italia la responsabilità da reato degli enti trova un *humus* culturale già preparato e favorevole, rinforzando così le tendenze in atto».

[16] Così G. MARINUCCI, *"*Societas puniri potest*"*, cit., pp. 1193-1194.

[17] Nella *Relazione governativa al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, si legge infatti che «dal punto di vista teorico, non si sarebbero incontrate insuperabili controindicazioni alla creazione di un sistema di vera e propria responsabilità penale degli enti»; ciò nonostante, «il legislatore delegante ha preferito, comprensibilmente, ispirarsi a maggior cautela, ed ha optato per un tipo di responsabilità amministrativa». Nella *Relazione* si precisa peraltro che tale «responsabilità, poiché conseguente da reato e legata (per espressa volontà della legge delega) alle garanzie del processo penale, diverge in non pochi punti dal paradigma di illecito amministrativo ormai classicamente desunto dalla L. 689 del 1981. Con la conseguenza di dar luogo alla nascita di un *tertium genus* che coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia».

[18] Per tutti, G. MARINUCCI, *"*Societas puniri potest*"*, cit., p. 1203; M. ROMANO, *La responsabilità amministrativa degli enti, società o associazioni*, cit., p. 398; A. ALESSANDRI, *I criteri di imputazione della responsabilità all'ente: inquadramento concettuale e funzionalità*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, pp. 224-225; G. COCCO, *L'illecito degli enti dipendente da reato e il ruolo dei modelli di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2004, p. 116.

l'etichetta legislativa celasse una vera e propria responsabilità penale [19]; chi, assumendo una posizione intermedia, ha visto nel modello delineato dal d.lgs. n. 231/2001 una sorta di ibridazione tra amministrativo e penale [20]; e chi, infine, vi ha scorto la creazione di un «*terzo binario* del diritto penale criminale, accanto alla pena ed alla misura di sicurezza» [21].

In ogni caso, che la si ritenga una questione soprattutto nominalistica [22],

---

[19] Tra questi, ad es., G. Amarelli, *Profili pratici della questione sulla natura della responsabilità degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 170 ss.; C. de Maglie, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, cit., p. 1349; G. De Simone, *Profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti. La «parte generale» e la «parte speciale» del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, p. 78; V. Maiello, *La natura (formalmente amministrativa, ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 879 ss.; N. Mazzacuva, *Ancora qualche riflessione sulla natura e sulla "autonomia" della responsabilità dell'ente nel nostro ordinamento*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, pp. 110-111; V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione. Prospettive* de iure condendo, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 50; T. Padovani, *Il nome dei principi e il principio dei nomi: la responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 13 ss.; C.E. Paliero, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, cit., p. 845.

[20] Così, ad es., M.A. Pasculli, voce *Responsabilità penale degli enti*, in *Dig. disc. pen.*, agg. X, Torino, 2018, p. 727, la quale afferma che la responsabilità da reato dell'ente «assume una natura *integrata*: amministrativa, perché tale è il simbolo normosintattico, da cui parte l'analisi; amministrativa, perché coerente con il dettato costituzionale, sia nella sua minimale accezione di divieto di responsabilità per fatto altrui, sia nella variante interpretativa soggettivista; penale, perché coerente con l'atteggiamento volitivo colpevole richiesto, sia esso di dolosa politica gestionale o impropria colpa di organizzazione; amministrativa, perché coerente con la struttura punitiva delle sanzioni previste; integrata poiché esso, in quanto tale, riferisce la sua applicabilità ad un fatto di reato, nella sua valenza completa, ad una cognizione penale, a principi cardine direttamente mutuati dal diritto penale».

[21] È di questa opinione G. De Vero, *Riflessioni sulla natura giuridica della responsabilità punitiva degli enti collettivi*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 96; Id., *Struttura e natura giuridica dell'illecito di ente collettivo dipendente da reato. Luci ed ombre nell'attuazione della delega legislativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, p. 1167 ss. Una posizione simile sembra quella di C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1365, il quale, nel reputare «*sostanzialmente indistinguibile* la vera natura» della responsabilità delineata dal d.lgs. n. 231/2001, sottolinea che la «sua struttura e le sue finalità sembrano disegnare il volto di un *diritto punitivo* o *sanzionatorio*, che non è interamente penale, né tanto meno suscettibile di appiattirsi negli schemi dell'illecito amministrativo».

[22] In questo senso D. Pulitanò, voce *Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche*, cit., pp. 954-955, il quale – oltre a sottolineare la «forte valenza simbolica» della scelta

o che, al contrario, la si reputi gravida di implicazioni sul piano contenutistico e su quello delle garanzie[23], resta indubitabile, pur all'interno di un dibattito ancora oggi frastagliato[24], che le «strette connessioni tra responsabilità individuale e responsabilità collettiva» rendono i due sistemi punitivi «sempre più accavallati», con la conseguenza che i relativi «problemi di intersezione non possono più essere elusi»[25]. È dunque necessario, secondo la stessa opinione, che «ogni riforma che investe la disciplina dei reati-presupposto si ponga anche l'interrogativo su quali ne siano gli effetti sul versante della responsabilità degli enti», posto che «l'evoluzione del sistema penale mostra che le due sfere di responsabilità richiedono una valutazione unitaria quanto alle scelte di politica punitiva, non punitiva e preventiva»[26].

2.3. *L'ambito oggettivo di applicazione: il catalogo dei reati-presupposto*

Il d.lgs. n. 231/2001 è stato congegnato per farsi carico non già di tutte le possibili manifestazioni criminose del mondo imprenditoriale, bensì soltanto «della *patologia* dell'impresa *lecita*, orientata al perseguimento di un

legislativa, posto che «l'etichetta adoperata trasmette un messaggio di minor gravità e di minore riprovazione, rispetto alla responsabilità penale» – sostiene che, una volta che si sia preso «atto dei contenuti, dell'autonomia, delle connessioni del nuovo sottosistema normativo, la classificazione come "penale" o "amministrativo" si riduce a questione "accademica"». Pur con diverse sfumature argomentative e con opposti approdi, mostrano un certo scetticismo rispetto al dibattito sulla natura della responsabilità dell'ente anche C.E. Paliero, *La società* punita*: del* come*, del* perché*, e del* per cosa, cit., pp. 1520-1521; e A. Alessandri, *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, cit., p. 52 ss.; Id., *I criteri di imputazione della responsabilità all'ente*, cit., p. 224.

[23] È di questo avviso, ad es., G. Amarelli, *Profili pratici della questione sulla natura della responsabilità degli enti*, cit., p. 154, il quale ritiene che la natura della responsabilità dell'ente rivesta un «ruolo chiave» nell'esegesi e nell'applicazione del d.lgs. n. 231/2001.

[24] Per un quadro più completo del dibattito sulla natura della responsabilità dell'ente, v. G. De Simone, *La responsabilità da reato della* societas *nell'ottica dei principi costituzionali*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, pp. 261-272; T. Guerini, *Diritto penale ed enti collettivi*, cit., p. 42 ss. Anche nella giurisprudenza, peraltro, convivono ancora diverse tesi (penale, amministrativa, responsabilità afferente a un *tertium genus*): per un quadro riassuntivo della giurisprudenza, cfr. Cass., sez. un., 24 aprile (dep. 18 settembre) 2014, n. 38343, Espenhahn, §§ 60-61 dei *Considerato in diritto*.

[25] Così M. Pelissero, *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 46.

[26] *Ibidem*.

utile economico con mezzi consentiti»[27]. In altri termini, nelle intenzioni del legislatore delegato, il fuoco d'azione della novella legislativa doveva essere quello dell'impresa-lecita-che-delinque, mentre il diverso fenomeno dell'impresa-totalmente-illecita, conosciuta dall'ordinamento italiano soprattutto nella sua particolare declinazione dell''impresa mafiosa'[28], doveva rimanere appannaggio pressoché esclusivo di altri strumenti repressivi (tra questi, la confisca penale di cui all'art. 416-*bis* co. 7 c.p. e le confische di cui agli artt. 240-*bis* c.p. e 24 cod. antimafia), fatta salva la sola eccezione di cui all'art. 16 co. 3 d.lgs. n. 231/2001, relativa all'impresa stabilmente impiegata per la commissione di reati (anche *supra*, III, 2.2.2).

Tale spartizione di campo, chiaramente leggibile nell'orditura originaria del decreto, è stata però nel corso del tempo intaccata dalla progressiva inclusione, all'interno del catalogo dei reati-presupposto, di figure delittuose, come il delitto di associazione mafiosa (art. 24-*ter* d.lgs. n. 231/2001)[29] o i delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 25-*quater* d.lgs. n. 231/2001)[30], che sembrano forse avere più a

---

[27] A. Alessandri, *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, cit., p. 36.

[28] Per un inquadramento, anche storico-sociologico, del concetto si rimanda, per tutti, a C. Visconti, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2014, p. 705 ss.; F. Siracusano, *L'impresa a "partecipazione mafiosa" tra repressione e prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3; P. Arlacchi, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983; N. Dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012; R. Sciarrone, voce *Impresa mafiosa*, in M. Mareso, L. Pepino (a cura di), *Dizionario enciclopedico di mafia e antimafia*, Torino, 2013, p. 318 ss.

[29] Per alcuni commenti critici rispetto all'inserimento del reato di associazione mafiosa nel catalogo dei reati-presupposto si rimanda, tra gli altri, a: V. Militello, *La Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale e la responsabilità da reato delle persone giuridiche. Percorsi ed intersezioni venti anni dopo*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 213 ss.; A. Astrologo, *La responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 in relazione ai reati associativi*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2016, n. 3, p. 117 ss.; F. Consorte, T. Guerini, *Reati associativi e responsabilità degli enti: profili dogmatici e questioni applicative*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2013, n. 2, p. 265 ss.; F. D'Arcangelo, *La responsabilità da reato degli enti per i delitti di criminalità organizzata*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2010, n. 2, p. 35 ss.; S. Bruno, sub *Art. 24*-ter *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 548 ss.; V. Tutinelli, E. Giorgis, *Art. 24*-ter, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 611 ss.

[30] Per ulteriori riflessioni sull'art. 25-*quater* d.lgs. n. 231/2001, v., tra gli altri: N. Valiani, sub *Art. 25*-quater *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 605 ss.; R. Razzante, *Art. 25*-quater, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 695 ss.; R. Sabia, *Delitti di terrorismo e*

che fare con un modello imprenditoriale creato al precipuo scopo di essere asservito a fini illeciti che non con un ente che, rimanendo pur sempre all'interno di una dimensione di sostanziale legalità, occasiona la commissione di reati da parte dei suoi dipendenti a causa di deficit organizzativi e di controllo, perseguendo al contempo un suo proprio interesse o ricavando un vantaggio dalla commissione dell'illecito penale [31].

Più in generale, l'originario catalogo dei reati-presupposto, improntato alla cautela e al minimalismo [32], e proprio perciò criticato dalla maggioranza degli osservatori [33], è stato via via ampliato, per vero in maniera non sempre coerente e lineare [34], fino a comprendere, oggi, un ampio ed eterogeneo

---

responsabilità da reato degli enti tra legalità e esigenze di effettività, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 1, p. 208 ss.; M. Leccese, *Responsabilità delle persone giuridiche e delitti con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 25* quater *d.lgs. n. 231 del 2001)*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2003, p. 1191 ss.; V. Masarone, *La responsabilità delle persone giuridiche in rapporto ai delitti di terrorismo tra obblighi internazionali e normativa interna di attuazione*, in *Critica dir.*, 2014, p. 225 ss.

[31] Sottolinea tale aspetto, ad es., S. Bruno, sub *Art. 24*-ter *d.lgs. n. 231/2001*, cit., pp. 549-550.

[32] Nella *Relazione governativa al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, § 12, si ammette che le indicazioni fornite dalla legge delega in merito ai reati-presupposto da includere nel catalogo ricostruivano, «in modo più completo, la cornice criminologica della criminalità d'impresa». Ciò nondimeno, secondo il legislatore delegato occorre «realisticamente prendere atto del maggiore equilibrio della scelta cd. minimalista»: poiché, infatti, «l'introduzione della responsabilità sanzionatoria degli enti assume un carattere di forte innovazione del nostro ordinamento, sembra opportuno contenerne, per lo meno nella fase iniziale, la sfera di operatività, anche allo scopo di favorire il progressivo radicamento di una cultura aziendale della legalità che, se imposta *ex abrupto* con riferimento ad un ampio novero di reati, potrebbe fatalmente provocare non trascurabili difficoltà di adattamento».

[33] Tra questi, ad es., C.E. Paliero, *La responsabilità penale della persona giuridica: profili strutturali e sistematici*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 23; D. Manzione, *La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: una soluzione opportuna o solo "di comodo"?*, *ivi*, p. 97; R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., pp. 50-53; A. Bernasconi, voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 959. Hanno, invece, giudicato positivamente la cautela del legislatore delegato G. De Vero, *Struttura e natura giuridica dell'illecito di ente collettivo dipendente da reato*, cit., pp. 1128-1130; M. Romano, *La responsabilità amministrativa degli enti, società o associazioni*, cit., p. 398.

[34] Esprime una valutazione critica rispetto al progressivo ampliamento del catalogo dei reati-presupposto N. Mazzacuva, *Ancora qualche riflessione sulla natura e sulla "autonomia" della responsabilità dell'ente nel nostro ordinamento*, cit., p. 112, il quale reputa che «il legislatore sembrerebbe essersi talvolta mosso senza un disegno». Ugualmente critici G. Forti, *Uno sguardo ai "piani nobili" del d.lgs. n. 231/2001*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 80; A. Carmona, *Le ricadute dell'ampliamento dei reati-*

ventaglio di illeciti penali: si va, così, dalla criminalità d'impresa in senso stretto, comprensiva dei reati contro la pubblica amministrazione (artt. 24 e 25), dei reati societari (art. 25-*ter*), dei reati finanziari (art. 25-*sexies*) e dei reati tributari (art. 25-*quinquiesdecies*) [35], alle varie forme di riciclaggio (artt. 25-*octies* e 25-*octies*.1); dai reati colposi commessi con violazione delle norme antinfortunistiche (art. 25-*septies*) [36] ai reati ambientali (art. 25-*undecies*) [37]; dalla criminalità organizzata e terroristica, di cui si è già detto, ai reati contro la personalità individuale di cui agli artt. 600 ss. (art. 25-*quinquies*) [38]; dal reato di negazionismo di cui all'art. 604-*bis* co. 3 c.p. (art. 25-*terdecies*) [39]

---

presupposto sul modello di organizzazione, *ivi*, p. 211; G. Amarelli, *Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in *Leg. pen.*, 23 maggio 2016, p. 5 ss.

[35] Per tanto (troppo) tempo i "grandi assenti" nel d.lgs. n. 231/2001, i reati tributari sono finalmente entrati nel catalogo dei reati-presupposto nel 2019, dando vita a un vivace dibattito interpretativo circa i modi e le forme della responsabilità dell'ente: cfr., per tutti, F. Mucciarelli, *I reati tributari nel 'catalogo 231'. Un nuovo (ma imperfetto) strumento di contrasto alla criminalità d'impresa*, in *Sist. pen.*, 28 marzo 2022; R. Bartoli, *Responsabilità degli enti e reati tributari: una riforma affetta da sistematica irragionevolezza*, in *Sist. pen*., 19 marzo 2020. Per alcune riflessioni sulle implicazioni relative al rispetto del principio del *ne bis in idem* a seguito dell'inserimento dei reati tributari nel catalogo dei reati-presupposto v. M. Scoletta, *Condotte riparatorie e* ne bis in idem *nella responsabilità delle persone giuridiche per illeciti tributari*, in *Sist. pen.*, 28 novembre 2022; A.F. Tripodi, *Archiviazione 231 per* ne bis in idem. *Quando la disciplina della responsabilità da reato degli enti "incrocia" la garanzia europea*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 981 ss.

[36] Per alcune osservazioni sulle criticità relative all'inserimento dei reati colposi nel catalogo dei reati-presupposto v., tra gli altri, D. Pulitanò, *Responsabilità degli enti e reati colposi*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 243 ss.; A. Alessandri, *Reati colposi e modelli di organizzazione e gestione*, in *An. giur. econ.*, 2009, p. 337 ss.; A. Gargani, *Delitti colposi commessi con violazione delle norme*, in M. Bertolino, L. Eusebi, G. Forti (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, III, Napoli, 2011, p. 1939 ss.; S. Dovere, *Interesse e vantaggio nei reati colposi. Soluzioni e criticità nel formante giurisprudenziale*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 291 ss.

[37] Per una recente riflessione sui problemi prasseologici connessi all'imputazione dei reati ambientali nei confronti dell'ente v. M. Mossa Verre, *I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d.lgs. n. 231/2001 (2016-2021)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 4, p. 302 ss.

[38] Cfr., per tutti, V. Torre, sub *Art. 25*-quinquies *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 622 ss.; T.E. Romolotti, *Art. 25*-quinquies, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 716 ss.

[39] Cfr., per tutti, L. Bin, sub *Art. 25*-terdecies *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 774 ss.; M.A. Pasculli, *Diritti umani e*

al reato di mutilazione degli organi genitali femminili di cui all'art. 583-*bis* c.p. (art. 25-*quater*.1) [40]; fino alle più recenti aggiunte, ad opera della l. n. 22/2022, dei reati in materia di contrabbando (art. 25-*sexiesdecies*) [41] e di tutela penale del patrimonio culturale e paesaggistico (artt. 25-*septiesdecies* e 25-*duodevicies*) [42].

Il progressivo infoltimento del catalogo dei reati-presupposto, peraltro, ha inevitabilmente impattato sugli assetti organizzativi delle imprese [43], dalle quali ci si aspetta ora la predisposizione di una struttura interna che sia idonea alla prevenzione di un elevatissimo numero di reati tra loro assai diversi sia dal punto di vista criminologico sia dal punto di vista delle cautele da adottare per scongiurare (o quantomeno minimizzare) il rischio della loro verificazione [44].

2.4. *Il teleologismo preventivo della responsabilità da reato dell'ente: i modelli di organizzazione e gestione*

In ogni caso, al di là delle più o meno condivisibili scelte rispetto all'ampiezza e all'eterogeneità del catalogo dei reati-presupposto, la vera "cifra" del d.lgs. n. 231/2001 resta la sua marcata impostazione preventiva, nella

---

responsabilità da reato: l'art. 25 terdecies *d.lgs. 231/2001*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2018, n. 1, p. 83 ss.; S. Cervetto, *Art. 25*-terdecies, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 1021 ss.

[40] Cfr., per tutti, A. Astrologo, *Art. 25*-quater*.1*, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 712 ss.; G.S. Califano, sub *Art. 25*-quater*.1 d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 613 ss.

[41] Cfr., per tutti, A.F. Masiero, sub *Art. 25*-sexiesdecies *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 795 ss.

[42] Cfr., per tutti, G.F. Califano, sub *Art. 25*-septiesdecies *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 811 ss.; A. Sbarro, sub *Art. 25*-duodevicies *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 820 ss.

[43] Sottolinea la complessità degli assetti organizzativi richiesti dal d.lgs. n. 231/2001, anche in rapporto all'elevato numero di reati che possono comportare la responsabilità dell'ente, P. Bastia, *L'impatto del d.lgs. 231/2001 sull'economia dell'impresa*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 3.

[44] Evidenziano il legame intercorrente tra i modelli organizzativi dell'ente e l'ampiezza del catalogo dei reati-presupposto G. Forti, *Uno sguardo ai "piani nobili" del d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 78; N. Abriani, *La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario*, in *An. giur. econ.*, 2009, p. 195.

sua duplice declinazione di prevenzione generale e prevenzione speciale [45]; un'orientazione, quella appena accennata, che si manifesta principalmente in due aspetti del decreto: i modelli di organizzazione e gestione, da un lato (subito *infra*), e il sistema sanzionatorio, dall'altro lato (*infra*, 2.5).

Come si è appena detto, la prima manifestazione della dimensione preventiva della responsabilità da reato degli enti dev'essere rintracciata nella centralità assunta dai modelli di organizzazione e gestione, quale «strumento attraverso cui *ab origine* l'impresa definisce gli standard comportamentali della società» [46]: alla base della scelta legislativa v'è infatti l'idea che «il problema della prevenzione del rischio-reato, negli enti collettivi, non è tanto un problema di persone, ma soprattutto di "organizzazione della organizzazione"» [47].

Considerati come la «grande scommessa» [48] del legislatore delegato del 2001, i modelli di organizzazione e gestione rivestono il ruolo di vero e proprio «architrave del sistema di responsabilità dell'ente» [49], sia per la loro rilevante incidenza sul piano dell'organizzazione interna dell'impresa [50], sia per il ruolo giocato nelle vicende sanzionatorie in termini di esonero della responsabilità o di attenuazione della sanzione irrogata (anche *infra*, 2.6).

Da sempre discusso se l'adozione di tali modelli organizzativi da parte dell'impresa si riduca a un mero onere o se, al contrario, costituisca un vero e proprio obbligo [51], sembra comunque opportuno sottolineare due aspetti.

---

[45] C.E. Paliero, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, cit., p. 845; Id., *Il sistema sanzionatorio dell'illecito dell'ente: sistematica e* rationale, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, pp. 1218-1223.

[46] Così M.A. Pasculli, voce *Responsabilità penale degli enti*, cit., p. 730. Similmente P. Bastia, *L'impatto del d.lgs. 231/2001 sull'economia dell'impresa*, cit., p. 7, il quale definisce i *compliance program* come «un articolato insieme di supporti, che vanno ad irrobustire o a dotare l'azienda in termini di meccanismi di formalizzazione e di esplicitazione dell'operatività, al fine di elevarne notevolmente il grado di controllabilità».

[47] In questi termini C. Piergallini, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo"* ex *d.lg. n. 231/2001. Parte I*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 381.

[48] G. Spagnolo, *Il d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231: cenni storici e principi fondamentali*, in G. Spagnolo (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi. Cinque anni di applicazione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2007, p. 11.

[49] N. Mazzacuva, *Ancora qualche riflessione sulla natura e sulla "autonomia" della responsabilità dell'ente nel nostro ordinamento*, cit., p. 113.

[50] Come sottolineato, infatti, da A. Bernasconi, voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, cit., p. 957, (anche) attraverso i modelli di organizzazione e gestione viene data «importanza centrale alle condizioni organizzative aziendali».

[51] Propendono, tra gli altri, per la non obbligatorietà dei modelli organizzativi: F. Giunta, *Il reato come rischio d'impresa e la colpevolezza dell'ente collettivo*, in *An. econ. dir.*, 2009, n. 2, p. 247; G.

Per un verso, non dev'essere sminuito il carattere volontario dell'adozione dei *compliance program*, il quale emerge sotto un duplice profilo. Anzitutto, la mancata predisposizione di modelli organizzativi non assume, di per sé, alcun rilievo sul piano della responsabilità dell'impresa, non potendosi escludere l'ipotesi, per quanto forse un po' teorica e lontana dalla concreta realtà aziendale, in cui l'ente riesca a impedire la realizzazione di reati al suo interno attraverso procedure informali e comunque in assenza di modelli organizzativi. Inoltre, il dato normativo sembra incentivare le dinamiche di autonormazione laddove ai modelli di organizzazione viene riconosciuta un'efficacia esimente o attenuante [52] (*infra*, 2.6), essendo per converso la loro adozione giudizialmente imposta nel solo e unico caso in cui l'ente sia ritenuto responsabile e nei suoi confronti sia applicata la sanzione del commissariamento giudiziale di cui all'art. 15 d.lgs. n. 231/2001 [53].

Per altro verso, è al contempo evidente come l'ente abbia tutto l'interesse a dotarsi di modelli organizzativi che, costruiti sulla base delle specificità delle singole realtà aziendali [54], siano in grado di superare il vaglio giudiziale

---

Fidelbo, *L'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo in sede giudiziale*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 175; Fe. Mazzacuva, *L'intervento pubblico nell'ente che "ha" delitto. Una riflessione a partire dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *Sist. pen.*, 21 novembre 2024, pp. 5-6. Sostengono, invece, la natura obbligatoria dei *compliance program*: E. Amodio, *Prevenzione del rischio penale di impresa e modelli integrati di responsabilità degli enti*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 329; N. Abriani, *La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario*, cit., p. 198. Una tesi intermedia è quella di D. Pulitanò, *Criteri d'imputazione all'ente della responsabilità «da reato»*, in G. Spagnolo (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi. Cinque anni di applicazione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2007, pp. 33-35, il quale ritiene che mentre l'adozione dei modelli di cui all'art. 7 sia un vero e proprio obbligo per l'ente, la predisposizione dei modelli di cui all'art. 6 rappresenti, invece, una mera facoltà.

[52] Per uno studio del tema dell'autonormazione si rimanda, per tutti, a C. Piergallini, Ius sibi imponere*: controllo penale mediante autonormazione?*, in Aa.Vv., *La crisi della legalità. Il "sistema vivente" delle fonti penali*, Napoli, 2016, p. 117 ss.; S. Taverriti, *L'autocontrollo penale. Sistematica e funzionalità politico-criminale del diritto riflessivo*, Milano, 2025; Ead., *Autonormazione e prospettive autopoietiche della gestione della penalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1931 ss.; Ead., *Che cosa genera il sonno del Leviatano? Modelli e movimenti dell'autonormazione nelle pieghe dell'ordinamento penale statale*, in *Criminalia*, 2021, p. 129 ss.; D. Bianchi, *Autonormazione e diritto penale: intersezioni, potenzialità, criticità*, Torino, 2021, *passim*.

[53] Per osservazioni analoghe nel contesto dell'analisi della misura del commissariamento giudiziale sia consentito il rinvio a E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus*. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Milano, 2022, p. 137.

[54] Insistono, ad es., sul carattere *taylor made* dei modelli organizzativi A. Bernasconi, voce

di idoneità, esonerando, così, l'ente dalla responsabilità per il reato commesso dall'apicale o dal subordinato[55].

Certo, il carattere indirettamente (*rectius*, larvatamente) obbligatorio dei *compliance program* non ha sempre generato entusiasmo nel mondo imprenditoriale, sia a causa dei timori rispetto a una possibile ingerenza da parte dell'autorità pubblica nella libertà d'iniziativa economica[56], sia soprattutto in ragione del fatto che la redazione del modello, se senza dubbio «comporta la mobilitazione di risorse economiche e di "saperi" multidisciplinari», non elimina però affatto «il rischio dell'imprevedibilità e dell'insuccesso dinanzi al giudice»[57]. Come giustamente osservato, tuttavia, l'implementazione del

---

Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali), cit., p. 966; C. DE MAGLIE, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, cit., p. 1352. Sulla 'parte speciale' del modello organizzativo v. anche C. PIERGALLINI, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo"* ex *d.lg. n. 231/2001. Parte II*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 842 ss.

[55] Sul tema dell'idoneità dei modelli organizzativi, v., tra gli altri: V. MANES, *Realismo e concretezza nell'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 466 ss.; A. FIORELLA, *Elasticità dei parametri di idoneità dei modelli e incertezze della 'pratica'*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 359 ss.; P. FIMIANI, N. SELVAGGI, A. MATONTI, A. QUATTROCIOCCHI, A. MORGANTE, *Individuazione di standard di prevenzione del rischio e regole di* compliance *nel giudizio sul d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 403 ss.; G. FIDELBO, *L'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo in sede giudiziale*, cit., p. 173 ss.; A. ROSSI, *Modelli di organizzazione, gestione e controllo: regole generali e individuazioni normative specifiche*, in *Giur. it.*, 2009, p. 1836 ss.; A. IANNARELLI, *Considerazioni di un privatista sul d.lgs. n. 231/2001*, in G. Spagnolo (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi. Cinque anni di applicazione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2007, p. 17 ss.

[56] Evidenzia questo aspetto, ad es., T. GUERINI, *Diritto penale ed enti collettivi*, cit., p. 34, laddove osserva che punire gli enti «significa incidere sulle dinamiche privatistiche utilizzando il più feroce strumento di governo dell'economia: la sanzione penale». Al contempo, però, il medesimo A., in uno scritto di poco successivo, riconosce l'ispirazione liberale di fondo del d.lgs. n. 231/2001, la quale «si evince anche dall'assoluta eccezionalità dell'intervento diretto dello Stato nella gestione delle imprese coinvolte in un procedimento penale, nonché dalla previsione – vera e propria chiave di volta del sistema – della sanzione dell'interdizione perpetua a carico dei soli enti *ontologicamente illeciti*, che per loro stessa natura sono irredimibili e devono essere espulsi dal circuito economico legale»: cfr. T. GUERINI, *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 191.

[57] Così C. PIERGALLINI, *Il modello organizzativo alla verifica della prassi*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 377.

"sistema 231" e i conseguenti maggiori oneri gravanti sull'ente potrebbero essere accolti dagli operatori economici anche come un «potente veicolo di cambiamento dell'impresa: nella sua identità, nel suo sistema di valori, nella sua cultura dei controlli, nel suo orientamento strategico (…), nel suo assetto organizzativo, nella sua regolamentazione interna, nei suoi meccanismi di controllo, nei suoi processi gestionali (di approvvigionamento, produttivi, commerciali), nello sviluppo di professionalità e di competenze manageriali più complete e moderne, in quanto attente e preparate al presidio dei rischi, nella fattispecie quelli di reato, ma con evidenti connessioni con l'intero sistema dei rischi a cui l'impresa si espone con il suo operato»[58].

2.5. Segue: il sistema sanzionatorio

La dimensione preventiva del d.lgs. n. 231/2001, nella sua duplice declinazione di prevenzione generale e speciale, si riflette poi anche nelle scelte sanzionatorie operate dal legislatore delegato[59]. In effetti, il microsistema sanzionatorio definito dal d.lgs. n. 231/2001 – il quale peraltro si lascia apprezzare «per raffinatezza tecnica, dettaglio di previsione ed organicità, così come si conviene al "cuore normativo" di un generale "Statuto della responsabilità degli enti" quale il suddetto decreto ambisce ad essere»[60] – non si risolve soltanto sul piano della mera deterrenza, mostrando al contrario un'inequivocabile vocazione preventiva[61].

Più in particolare, il sistema sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 231/2001 risponde, in prima battuta, a un'esigenza di prevenzione generale, che può essere riguardata come «la molla che ha mosso, sia pure su pressione

---

[58] P. Bastia, *L'impatto del d.lgs. 231/2001 sull'economia dell'impresa*, cit., p. 22.

[59] Evidenziano, tra gli altri, l'impronta marcatamente preventiva del sistema sanzionatorio delineato dal d.lgs. n. 231/2001: F. Giunta, *La punizione degli enti collettivi: una novità attesa*, cit., pp. 46-47; O. Di Giovine, S. Dovere, C. Piergallini, *La responsabilità dell'ente nel d.lgs. n. 231/2001: paradigmi imputativi e prospettive di riforma*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 366; Fe. Mazzacuva, *L'intervento pubblico nell'ente che "ha" delitto*, cit., pp. 2-3; A.M. Maugeri, *La funzione rieducativa della sanzione nel sistema della responsabilità amministrativa da reato degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001*, Torino, 2022, p. 95 ss., la quale pone soprattutto l'accento sulla dimensione rieducativa delle sanzioni a carico dell'ente.

[60] R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 85.

[61] C. Piergallini, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, II ed., Milano, 2010, p. 221. V. anche C.E. Paliero, *Il sistema sanzionatorio dell'illecito dell'ente: sistematica e* rationale, cit., p. 1216 ss.

esterna, il legislatore a questo "costoso" (…) cambio di paradigma che ha sovvertito il noto dogma» del *societas delinquere non potest* [62].

Accanto alla funzione di intimidazione e di orientamento culturale, che si manifesta soprattutto nella fase comminatoria, si staglia però prepotentemente anche la prevenzione speciale, la quale agisce soprattutto nel momento applicativo delle sanzioni.

Una prevenzione speciale che, come efficacemente osservato, presenta due peculiarità:

– *per un verso*, essa opera in maniera indiretta, posto che la corresponsabilizzazione dell'ente s'innesta su un illecito penale, e sulla pena che ne consegue, i quali hanno come protagonista e destinatario un soggetto diverso, vale a dire la persona fisica [63];
– *per altro verso*, la specialprevenzione nei confronti dell'ente si atteggia come prevenzione *ante delictum*, nel senso che «l'intero "sistema 231" si è concentrato non solo e non tanto a prevenire reati futuri da parte di chi (rappresentante e, *par cascade*, rappresentato) ha commesso un reato-presupposto, quanto a impedire o a minimizzarne il *rischio* che *dei reati vengano commessi*» [64]. In altri termini, la particolare declinazione della prevenzione speciale nel "sistema 231" va individuata nel fatto che esso intende soprattutto «prevenire la *possibilità* che si creino dei 'delinquenti primari', laddove, come noto, la prevenzione speciale "classica" ha come *target* di impedimento il "delinquente secondario", cioè il soggetto che avendo già realizzato un reato sia ritenuto propenso a commetterne un altro» [65].

Il diritto repressivo degli enti vede così la propria «giustificazione e spiegazione su basi *in toto* preventive, più precisamente cautelative o prevenzionali, in quanto le sanzioni minacciate dal d.lgs. n. 231/2001 puntano a coinvolgere l'organizzazione complessa, la sorgente del rischio-reato, nell'azione di prevenzione di illeciti che, nel caso delle società commerciali, hanno il

---

[62] C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, pp. 13-14.

[63] *Ivi*, p. 14, laddove l'A. osserva che «attraverso la corresponsabilizzazione della persona giuridica si è attivato un meccanismo che è tipico della *deterrence* (della prevenzione generale), orientandola però 'indirettamente', attraverso l'applicazione concreta della pena – un atto dunque genetico di prevenzione *speciale*, o quanto meno *individualizzata* – tuttavia irrogata nei confronti di un soggetto *diverso* (la persona fisica)».

[64] *Ivi*, pp. 14-15.

[65] *Ivi*, p. 16.

loro movente essenziale nel conseguimento di un lucro» [66], con l'obiettivo di fondo di stimolare «l'adozione/attuazione di adeguati meccanismi di *compliance* penale in seno alle organizzazioni alle quali può trovare applicazione il decreto» [67]. In altri termini, «nel caso del diritto repressivo dell'ente ci troviamo al cospetto di una dimensione normativa certamente più *regolatoria* che sanzionatoria», nel senso che «il momento sanzionatorio serve a puntellare il proposito di conformazione dell'organizzazione imprenditoriale, delle sue strutture interne, dei suoi assetti operativi, dei suoi schemi decisionali e di governo societario» [68].

La retribuzione, per contro, in un siffatto sistema sanzionatorio, rimane sullo sfondo, ricoprendo essa un ruolo di semplice comparsa «per ragioni, oltre che culturali (refrattarietà, in questo caso salutare, della nostra cultura all'*imprinting* etico del valoriale giuridico) anche sociali» [69]: in effetti, «la già scarsa percezione sociale della dannosità dei comportamenti economici illegali degli individui tende ad annichilirsi *tout court* quando l'illegalismo sia riferito direttamente a una persona giuridica» [70].

Tanto premesso in generale, l'arsenale di sanzioni applicabili all'ente ruota attorno alla sanzione pecuniaria, la quale, oltre a rappresentare il «perno del sistema sanzionatorio» [71], in ragione sia della sua indefettibilità, sia della sua peculiare modalità bifasica di commisurazione [72] si connota per una «*finalità prettamente dissuasivo-punitiva*» [73]; finalità che, però, risulta in parte pregiudicata da un non ineccepibile dosaggio dei minimi e dei massimi

---

[66] V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., pp. 52-53.

[67] *Ivi*, p. 53.

[68] V. Mongillo, *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 535.

[69] C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 13.

[70] *Ibidem*.

[71] Così C.E. Paliero, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, cit., p. 846. Similmente D. Pulitanò, voce *Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche*, cit., p. 963. Per un recente e approfondito studio sulla sanzione pecuniaria a carico dell'ente, sia sotto l'aspetto funzionale sia sotto l'aspetto commisurativo ed esecutivo, v. L. Pellegrini, *Sanzione pecuniaria e responsabilità degli enti. Modelli strutturali, tecnica premiale, funzionalismo ed effettività riscossiva*, Torino, 2024, *passim*.

[72] R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., pp. 68-71; A. Bernasconi, voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, cit., p. 976.

[73] V. Mongillo, *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 537.

edittali, troppo penalizzanti per le piccole imprese e scarsamente effettivi per le grandi società [74].

Alla sanzione pecuniaria il d.lgs. n. 231/2001 affianca un ventaglio di sanzioni interdittive, sanzioni, cioè, «sostanzialmente *incapacitanti*, che possono paralizzare l'attività dell'ente», oppure «condizionarla attraverso la limitazione della sua capacità giuridica o di facoltà o diritti conseguenti ad un provvedimento amministrativo» o, ancora, «con la sottrazione di risorse finanziarie» [75]. Si tratta, evidentemente, delle misure che – oltre a vantare un altissimo coefficiente preventivo, sia in termini di deterrenza, sia in termini di prevenzione speciale negativa [76] – sono le «più temute dalle imprese» [77], in quanto la loro applicazione può produrre conseguenze drammatiche «non solo per i proprietari o i soci (anche di minoranza), ma anche per i dipendenti che rischiano di perdere il posto di lavoro» [78]. Proprio per l'incidenza negativa che tali misure potrebbero avere sulle possibilità di sopravvivenza stessa dell'impresa [79], il d.lgs. n. 231/2001, oltre a prevedere dei meccanismi premiali che consentono all'ente responsabile di scongiurare l'applicazione della sanzione interdittiva [80] (*infra*, 2.6), contempla anche la misura del commissariamento giudiziale, quale «misura alternativa di contenuto sanzionatorio» [81],

---

[74] Formulano questa critica, tra gli altri, A. Bernasconi, voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, cit., p. 977; C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1356 ss.

[75] C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1359.

[76] R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 75; C.E. Paliero, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, cit., p. 846.

[77] V. Mongillo, *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 552. Similmente R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 75, il quale evidenzia il «grado di incisività assai elevato» delle sanzioni interdittive.

[78] G. Spagnolo, *Il d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231: cenni storici e principi fondamentali*, cit., p. 12.

[79] Cfr. A. Bernasconi, voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali*, cit., pp. 977-978.

[80] Come evidenziato da V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 75, la scarsa incidenza applicativa delle sanzioni interdittive «potrebbe essere lo specchio del buon rendimento della strategia legislativa che punta a far funzionare la leva premiale sin dalla fase genetica del procedimento, come si evince dagli incentivi, offerti anche nella fase cautelare, alle condotte di *self-cleaning* e risarcimento dei danni provocati dal reato. Proprio il rischio di subire misure/sanzioni interdittive induce il più delle volte l'ente indagato ad accettare la riparazione come una valvola di salvezza da attivare *ex post*».

[81] C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1360. Così anche A. Bernasconi, voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, cit., p. 979.

nei (soli) casi in cui l'interdizione dell'attività economica potrebbe ripercuotersi negativamente sull'occupazione o sulla collettività [82].

Completano il quadro delle sanzioni irrogabili nei confronti dell'ente la confisca, della quale sono state soprattutto sottolineate la «sostanziale autonomia rispetto al modello generale di confisca del codice penale e a quelli di confisca amministrativa» [83] e la «*funzione* tendenzialmente *perequativa*, di pura rimozione dell'utile illecito, ossia del *surplus* di vantaggio ottenuto mediante il reato» [84]; e la pubblicazione della sentenza di condanna, la quale risponde al finalismo preventivo nella misura in cui la sua applicazione determina una pubblicità negativa per l'ente e, dunque, un suo potenziale svantaggio competitivo sul mercato [85].

2.6. *La riparazione come contraltare della prevenzione*

Com'è noto, quale *pendant* della prevenzione [86], il d.lgs. n. 231/2001 valorizza le dinamiche riparatorie successive alla commissione dell'illecito, apparendo per certi versi come un precursore rispetto alla successiva, e più recente, riflessione penalistica sul ruolo giocato dal contegno susseguente al reato e, più in particolare, sulle condotte volte a elidere le conseguenze dannose o pericolose prodotte (*supra*, I, 5.7). In altri termini, allorquando la prevenzione fallisca, il d.lgs. n. 231/2001 non cede alla logica della cieca punizione, cercando piuttosto di stimolare l'adozione di comportamenti virtuosi da parte dell'ente sia sul piano organizzativo interno, sia sul piano degli effetti prodotti all'esterno dalla sua attività [87].

---

[82] In tema di commissariamento giudiziale v., tra gli altri, F. Viganò, *Art. 15. Commissario giudiziale*, in A. Presutti, A. Bernasconi, C. Florio (a cura di), *La responsabilità degli enti*, Padova, 2008, p. 206 ss.; G. Minicucci, *La sanzione sostitutiva del commissariamento giudiziale*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (diretto da), *Diritto penale dell'economia*, II, Milano, 2017, p. 2649 ss.; D. Ripamonti, *Art. 15. Commissario giudiziale*, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 429 ss.; nonché, volendo, E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 132 ss.

[83] C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1360.

[84] V. Mongillo, *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 545.

[85] R. Lottini, *Il sistema sanzionatorio*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, p. 166.

[86] V. Mongillo, *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 533.

[87] Per uno sguardo complessivo al tema della premialità nel d.lgs. n. 231/2001 v., per tutti, V. Maiello, *Premialità e non punibilità nel sistema della responsabilità da reato dell'ente*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021,

Sì, perché la riparazione, nel sistema della responsabilità da reato degli enti, si può dire che presenti una dinamica duplice, l'una riguardante i meccanismi interni di funzionamento dell'ente e l'altra rivolta all'impatto dell'attività produttiva sul mondo esterno.

In questo senso, la "resipiscenza" dell'ente viene valorizzata, per un verso, nella misura in cui esso, dopo la commissione dell'illecito, si avveda delle proprie carenze organizzative e perciò adotti, prima dell'apertura del dibattimento, un (nuovo e più) performante modello di organizzazione e gestione; e, per altro verso, in quanto l'impresa si adoperi per rimediare all'offesa cagionata dal reato che non è stata in grado di prevenire [88].

Anzitutto, le condotte successive al reato assumono un rilievo sotto il profilo commisurativo ai sensi degli artt. 11 co. 1 e 14 co. 1 d.lgs. n. 231/2001: nella determinazione della sanzione pecuniaria e della sanzione interdittiva, infatti, il giudice deve tenere conto «dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti».

Inoltre, ai sensi dell'art. 12 co. 2 d.lgs. n. 231/2001, l'ente può beneficiare della riduzione della sanzione pecuniaria da un terzo alla metà se risarcisce integralmente il danno ed elimina le conseguenze dannose o pericolose del reato o comunque si adopera efficacemente in tal senso, o se, alternativamente, adotta e rende operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Nel caso in cui l'ente risarcisca il danno e contemporaneamente si doti di un *compliance program*, la riduzione della sanzione pecuniaria va dalla metà a due terzi.

Ancora, ai sensi dell'art. 17 d.lgs. n. 231/2001, l'ente può scongiurare l'applicazione delle sanzioni interdittive se, oltre a mettere a disposizione il profitto illecito ai fini della confisca, ancora una volta ripara il danno cagionato dal reato e predispone un modello di organizzazione e gestione idoneo. Ai sensi del nuovo co. 1-*bis*, poi, le sanzioni interdittive non trovano applicazione laddove possano pregiudicare la continuità dell'attività di stabilimenti industriali reputati di interesse strategico nazionale e l'ente abbia eliminato le carenze organizzative mediante l'adozione di un modello organizzativo idoneo [89]. Peraltro, a norma dell'art. 65 d.lgs. n. 231/2001, prima

---

p. 632 ss., nonché, di recente, F. Consulich, *La persona giuridica come centro di punibilità permanente*, in *Sist. pen.*, 18 aprile 2025, p. 1 ss.

[88] Cfr. Fe. Mazzacuva, *L'intervento pubblico nell'ente che "ha" delitto*, cit., p. 3.

[89] Per un quadro delle modifiche apportate al d.lgs. n. 231/2001 dal d.l. n. 2/2023, v. V. Mormando, *Brevi osservazioni sui profili penalistici del d.l. n. 2/2023 (misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale)*, in *disCrimen*, 22 agosto 2023, in part. p. 3 ss.

dell'apertura del dibattimento del primo grado, il giudice può accordare una sospensione del procedimento nei confronti dell'ente che intenda provvedere ai sensi dell'art. 17 e non sia riuscito ad adempiere tempestivamente.

Infine, l'art. 78 d.lgs. n. 231/2001 ammette la possibilità per l'ente di chiedere, entro venti giorni dalla notifica della sentenza, la conversione delle sanzioni interdittive in sanzione pecuniaria in caso di adempimento tardivo delle condotte di cui all'art. 17 appena sopra richiamato.

Il segnale che il legislatore dà agli operatori economici è, dunque, «inequivoco: investi nella compliance *ex post* e nel risarcimento, piuttosto che versare l'intera sanzione! Non solo è la scelta più etica, ma anche quella più razionale in ottica costi-benefici, dunque la più appetibile pure per un ente "calcolatore razionale"» [90].

Certo, «il favore riconosciuto a "controazioni" di natura riparatoria e riorganizzativa comporta qualche prezzo da pagare» [91], evidentemente in termini di vincoli organizzativi e di esborsi monetari. Al contempo, però, la fruttuosa combinazione di prevenzione e riparazione conferisce all'apparato sanzionatorio definito dal d.lgs. n. 231/2001 «un'immagine per così dire *dinamica*, in movimento, che parte già dalla fase cautelare, con le disposizioni che consentono alternative 'precoci', *in limine*, all'invasivo impiego delle interdizioni preventive (*sub specie* di misure cautelari) e poi prosegue aprendo il ventaglio delle attività riparatorie concepite come vere e proprie "alternative alla sanzione"» [92].

In definitiva, il sistema sanzionatorio rivolto all'ente risulta connotato da un'accentuata flessibilità [93], flessibilità che «consente di valorizzare di passaggio in passaggio i diversi *sub-scopi* in cui il paradigma della prevenzione speciale» si declina [94].

---

[90] V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 61.

[91] C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1366.

[92] C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 18.

[93] R. Guerrini, *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 80.

[94] C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 19.

2.7. *I criteri di imputazione della responsabilità: in particolare, la colpa di organizzazione*

In ogni caso, uno degli aspetti centrali e maggiormente problematici del d.lgs. n. 231/2001 resta quello relativo ai criteri di ascrizione della responsabilità a carico dell'ente per i reati commessi dai vertici aziendali o dai dipendenti.

Com'è noto, perché l'ente sia chiamato a rispondere dei reati commessi nel corso dello svolgimento della sua attività istituzionale, occorre anzitutto che la condotta criminosa dell'apicale o del subordinato sia stata compiuta nel suo interesse o a suo vantaggio; il che significa che, in una prospettiva *ex ante* (l'interesse) o in una prospettiva *ex post* (il vantaggio) [95], la realizzazione del reato non dev'essere soltanto funzionale rispetto ai fini individuali perseguiti dagli autori persone fisiche, ma deve essere anche significativamente orientata alla vita dell'impresa [96].

Inoltre, è necessario che la realizzazione del reato sia stata occasionata, se non addirittura favorita, da una carenza sul piano organizzativo (*supra*, 2.4); una carenza che esprime quella che ormai viene comunemente definita come 'colpa di organizzazione' [97], scaturente dalla violazione di una «regola

---

[95] In questo senso, la *Relazione governativa al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, § 3.2, precisa che «il richiamo all'interesse dell'ente caratterizza in senso marcatamente soggettivo la condotta delittuosa della persona fisica e che "si accontenta" di una verifica *ex ante*; viceversa, il vantaggio, che può essere tratto dall'ente anche quando la persona fisica non abbia agito nel suo interesse, richiede sempre una verifica *ex post*».

[96] Per una riflessione sui concetti di 'interesse' e di 'vantaggio' si rimanda, per tutti, a F. Mucciarelli, *Interesse, vantaggio e un'aporia apparente*, in *Sist. pen.*, 18 settembre 2024; A. Alessandri, *I criteri di imputazione della responsabilità all'ente*, cit., p. 226 ss.; G. De Simone, *Interesse o vantaggio*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 267 ss.

[97] È la stessa *Relazione governativa al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, § 3.3 a chiarire che «il reato dovrà costituire anche espressione della politica aziendale o quanto meno derivare da una colpa di organizzazione». Con ciò il legislatore delegato ha inteso escludere che quello delineato dal d.lgs. n. 231/2001 sia un modello ascrittivo della responsabilità di carattere oggettivo. Secondo il legislatore del 2001, infatti, costituisce «un dato ormai ampiamente acquisito che l'attribuzione della responsabilità secondo criteri ispirati al *versari in re illicita* si traduce in un disincentivo all'osservanza di cautele doverose; essa induce infatti nel destinatario un senso di fatalista rassegnazione nei confronti delle conseguenze negative che possono derivare dal suo comportamento. Nel caso di specie, rappresenterebbe quindi una spinta a considerare le sanzioni una sorta di "costo necessario" dell'impresa, non evitabile, ma preventivabile secondo i consueti criteri di bilancio: sempre che sia ritenuto sopportabile (in caso contrario, si tradurrebbe addirittura in una ragione ostativa allo svolgimento dell'attività d'impresa, in sé irrinunciabile). Viceversa, ancorare il rimprovero dell'ente alla mancata

di diligenza (…) orientata alla prevenzione dei reati che possono essere commessi nell'interesse o a vantaggio dell'impresa» [98].

Che poi si vogliano tenere distinti i casi in cui il reato è stato commesso dagli apicali da quelli in cui il reato risulta opera dei dipendenti [99], oppure i casi in cui l'ente non ha adottato alcun modello organizzativo da quelli in cui l'impresa ne ha predisposto uno rivelatosi insufficiente [100], v'è ormai una generale convergenza della dottrina sul fatto che, sul piano soggettivo, la responsabilità da reato dell'ente sia conforme «al *tipo (omissivo) colposo*» [101], sia, cioè, «il terreno di coltura naturale di una *colpa* che sia *nella* e *della organizzazione*» [102]. Quello delle persone giuridiche è, in termini ancora più espliciti, un modello ascrittivo della responsabilità che, «almeno per analogia e sia pure con i dovuti accorgimenti, risulta

---

adozione ovvero al mancato rispetto di standards doverosi, significa motivarlo all'osservanza degli stessi, e quindi a prevenire la commissione di reati da parte delle persone fisiche che vi fanno capo».

[98] Così A. Alessandri, *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, cit., p. 50, il quale prosegue osservando che «una "colpa" di tal genere è colma di istanze preventive, inducendo gli enti a scegliere tra i *costi* dell'assoggettamento a sanzione, specie di natura interdittiva, conseguenti alla mancata adozione dei modelli, lasciando la struttura priva di presidi, e i costi per la loro "virtuosa" creazione e attuazione, tali da porre l'ente al riparo della responsabilità e della stigmatizzazione conseguente».

[99] Così C. de Maglie, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, cit., p. 1351, la quale distingue tra una colpevolezza che deriva dalle scelte di politica d'impresa (reati commessi dagli apicali, art. 6) e una colpa di organizzazione in senso stretto (reati commessi dai dipendenti, art. 7). Similmente, C.E. Paliero, *La responsabilità penale della persona giuridica: profili strutturali e sistematici*, cit., p. 24 ss., pur pervenendo all'affermazione secondo cui il rimprovero nei confronti dell'ente ha natura eminentemente colposa, tende a distinguere la responsabilità dell'ente per i reati commessi dagli apicali (art. 6), nella quale sarebbe possibile intravedere addirittura profili dolosi, dalla responsabilità dell'impresa nei diversi casi in cui il reato sia commesso dai subordinati (art. 7) o nei casi in cui l'autore rimanga ignoto (art. 8), responsabilità che invece viene qualificata come propriamente colposa.

[100] Così, ad es., C.E. Paliero, *La colpa di organizzazione tra responsabilità collettiva e responsabilità individuale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2018, p. 204 ss.; Id., *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 26 ss., il quale distingue tra "scelta di disorganizzazione" e inadeguata o incompiuta attuazione del dovere di adozione del modello organizzativo.

[101] V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 53; Id., *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 529.

[102] C.E. Paliero, voce *Colpa di organizzazione e persone giuridiche*, in M. Donini (diretto da), *Reato colposo*, *Enc. dir. – I tematici*, Milano, 2008, p. 65. V. anche C.E. Paliero, C. Piergallini, *La colpa di organizzazione*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2006, p. 169 ss.

strutturalmente e autenticamente colposo; e, segnatamente, fondato su di una colpa (di organizzazione) costruita, quantomeno nella sua dimensione *oggettiva*, come *fatto tipico colposo* secondo i canoni "classici" della colpa individuale» [103].

Come acutamente osservato, le ragioni che hanno condotto alla configurazione del concetto di 'colpa di organizzazione' devono essere individuate, da un lato, «nell'obiettivo di disegnare una colpevolezza di *caratura socio-normativa*, diretta a soppiantare il concetto "classico" di colpevolezza, ricco di implicazioni etico-personalistiche, e perciò "ontologicamente" non applicabile ad una persona giuridica» [104]; e, dall'altro lato, «nello scopo di "fissare" un concetto di colpevolezza dell'ente che prescinda da qualsiasi collegamento con il coefficiente psicologico che è proprio della persona fisica autrice del reato; del suo *essere* che ne impregna come substrato naturalisticamente ineliminabile, il suo *dover essere*» [105].

Sul fatto, poi, che il modello imputativo della responsabilità a carico dell'ente sia unico, «articolato in singole forme distinte ma strutturalmente del tutto analoghe e omogenee» [106], v'è una certa convergenza non solo nella dottrina [107] ma anche nella giurisprudenza della Suprema Corte [108], la quale recentemente sembra essersi orientata nel senso di leggere nella colpa

---

[103] C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 28. Per una recente proposta di rilettura del criterio d'imputazione soggettivo dell'ente (anche) come 'colpa di reazione' – consistente, in estrema sintesi, nell'ascrizione della responsabilità nei confronti dell'ente se esso, dopo la commissione del reato da parte dell'intraneo, non ha posto in essere misure reattive a fronte della scoperta dell'illecito – v. l'ampio lavoro monografico di A. Orsina, *La responsabilità da reato dell'ente tra colpa di organizzazione e colpa di reazione*, Torino, 2024, in part. p. 857 ss.

[104] C.E. Paliero, voce *Colpa di organizzazione e persone giuridiche*, cit., p. 65.

[105] *Ibidem*.

[106] C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 28.

[107] Oltre a Paliero, il quale, pur intravedendo profili dolosi nella responsabilità dell'ente qualora il reato-presupposto sia realizzato dagli apicali, riconosce comunque il carattere sostanzialmente unitario della colpa di organizzazione (v. note precedenti), v. anche V. Mongillo, *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., pp. 530-531. Più genericamente, v. anche O. Di Giovine, S. Dovere, C. Piergallini, *La responsabilità dell'ente nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 369; A. Sereni, *L'ente guardiano. L'autorganizzazione del controllo penale*, Torino, 2016, p. 18 ss.; Id., *La colpa di organizzazione nella responsabilità dell'ente da reato. Profili generali*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 58 ss.

[108] Il riferimento è, in particolare, a Cass., sez. un., 24 aprile (dep. 18 settembre) 2014, n. 38343, Espenhahn, § 62 dei *Considerato in diritto*.

organizzativa dell'ente un'ipotesi di colpa specifica [109]. Tale modello, in buona sostanza, assume le sembianze di «una *colpevolezza deontica*, incarnata dall'esistenza di una *sfera di doveri di un soggetto verso la società*, la cui violazione, anche da parte di un *soggetto collettivo*, consentirebbe di formulare un giudizio di disvalore» [110].

Quanto, infine, al carattere autonomo della responsabilità dell'ente rispetto al rimprovero alla persona fisica autrice del reato, esso è stato efficacemente spiegato attraverso la categoria concettuale dell'agevolazione colposa, la quale consente di valorizzare il collegamento tra reato commesso e difetto di organizzazione dell'ente, a maggior ragione nel sistema del d.lgs. n. 231/2001 che «impone una stretta aderenza tra contenuti del programma di prevenzione e reati della specie di quello che in concreto si è verificato (una aderenza che impone di aggiornare continuamente il modello organizzativo interno in caso di ampliamento dei reati-presupposto)» [111]. In quest'ottica, il rimprovero nei confronti dell'ente si sostanzia nel fatto che, violando

---

[109] Così Cass., sez. VI, 11 novembre 2021 (dep. 15 giugno 2022), n. 23401, Impregilo, 7.3 dei *Considerato in diritto*, con note di F. Centonze, *Il crimine dell'"attore decisivo", i limiti della compliance e la prova "certa" della colpa di organizzazione. Riflessioni a margine della sentenza Impregilo*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4372 ss.; G. De Simone, *Si chiude finalmente, e nel migliore dei modi, l'annosa vicenda Impregilo*, in *Giur. it.*, 2022, p. 2757 ss.; A. Merlo, *Il D.Lgs. 231/01 preso sul serio: la Cassazione scrive l'ultimo capitolo della saga "Impregilo"*, in *Foro it.*, 2022, II, c. 669 ss.; D. Bianchi, *Verso un illecito corporativo personale. Osservazioni "umbratili" a margine d'una sentenza "adamantina" nel "magma 231"*, in *Sist. pen.*, 14 ottobre 2022; C.E. Paliero, E. Fusco, *L'"happy end" di una saga giudiziaria: la colpa di organizzazione trova (forse) il suo tipo*, in *Sist. pen.*, 27 settembre 2022; C. Piergallini, *Una sentenza "modello" della Cassazione pone fine all'estenuante vicenda "Impregilo"*, in *Sist. pen.*, 27 giugno 2022.

[110] In questi termini C.E. Paliero, voce *Colpa di organizzazione e persone giuridiche*, cit., p. 69, il quale precisa che dall'ente ci si aspetta che, «attraverso organismi di controllo interni, crei e implementi adeguate "*controspinte*" alle dinamiche criminogene innescate dalla dinamica stessa dell'organizzazione complessa. In tale contesto, la consumazione dell'illecito, deludendo tali aspettative, legittimerebbe un rimprovero per colpa di organizzazione: si sanzionerebbe, cioè, l'inidoneità dell'apparato a prevenire il rischio-reato per un difetto di controllo, analogamente a quanto accade, nell'*Individualstrafrecht*, con riguardo alla cosiddetta *actio libera in causa*: la colpevolezza dell'ente integrerebbe una sorta di pre-colpevolezza, derivante dall'aver consentito o agevolato le condizioni per la successiva commissione del reato».

[111] M. Pelissero, *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, pp. 32-33. Ricorrono alla categoria concettuale dell'agevolazione colposa, con particolare riferimento all'ipotesi di cui all'art. 7, anche A. Alessandri, *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, cit., p. 49; e C.E. Paliero, *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, cit., p. 27.

il precetto «incentrato su un obbligo di organizzazione con finalità preventiva rispetto a specifici reati» [112], l'impresa ha colposamente agevolato la commissione del reato da parte dell'apicale o del subordinato.

Certo, può talvolta accadere che il contributo agevolativo dell'ente si configuri in modo tale da delineare una responsabilità che si avvicina al modello concorsuale doloso, come, ad esempio, nei casi in cui le figure dell'ente e dell'amministratore siano sostanzialmente sovrapponibili e l'impresa rappresenti dunque un mero prolungamento operativo della volontà della persona fisica. Com'è evidente, però, si tratta di situazioni limite, infrequenti per lo meno al livello delle imprese di medie e, ancor più, di grandi dimensioni, caratterizzato da soggetti giuridici che vedono operare al loro interno una pluralità di individui incaricati di compiti diversi e, perché no, magari anche portatori di interessi divergenti [113]. Diverso, ovviamente, è il caso delle imprese di piccole dimensioni, dove la volontà dell'individuo persona fisica tende a coincidere con quella dell'ente, e dove, quindi, è più facile scorgere profili dolosi nella condotta dell'ente stesso.

In ogni caso, il modello imputativo colposo è quello che meglio riesce a spiegare, da un lato, la natura più profonda del rimprovero nei confronti dell'ente e, dall'altro lato, il carattere autonomo della sua responsabilità rispetto ai reati commessi, nel suo interesse o a suo vantaggio, dai suoi intranei.

2.8. *Sintesi: la responsabilità da reato dell'ente, tra raffinatezza normativa e rarefazione applicazione*

Trascorsi ormai oltre vent'anni dalla sua introduzione, il d.lgs. n. 231/2001 è giustamente apprezzato, ivi compresa la scelta di affidarne la competenza al giudice penale [114], come un «prodotto legislativo di ottima fattura e di elevata raffinatezza teorica, non a caso divenuto uno dei pochi *oggetti di esportazione* della politica criminale italiana» [115].

---

[112] M. Pelissero, *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, cit., p. 33.

[113] Scenario che, peraltro, si complica ulteriormente nel caso di imprese multinazionali, come ben evidenziato da M. Bianchini, P. Severino, *Imprese multinazionali e responsabilità da reato degli enti*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 487 ss.

[114] In questo senso, ad es., G. Fidelbo, *Le attribuzioni del giudice penale e la partecipazione dell'ente al processo*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, II ed., Milano, 2010, p. 435 ss.; C. Piergallini, *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, cit., p. 1366.

[115] F. Centonze, S. Manacorda, *Introduzione. Il «circolo virtuoso» della regolazione e l'evoluzione del d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della*

Ciò non significa che, anche alla luce dell'esperienza pratica maturata in questi anni, non sia opportuno apportare un qualche aggiornamento al dato normativo. In tal senso, ad esempio, si è sottolineata la necessità di potenziare il sistema sanzionatorio, includendovi forme di sorveglianza attiva dell'ente [116], modelli di *probation* [117], misure ingiunzionali orientate alla reintegrazione del danno e alla compensazione delle vittime [118], nonché ipotesi di non punibilità per i casi di minore gravità e di riparazione del danno [119]. Ancora, si è sottolineata la necessità di apportare dei correttivi al "sistema 231" in relazione ai casi in cui esso sia applicato alle aziende di piccole dimensioni [120], così come, più in generale, si è suggerito di rivedere i contenuti della colpa di organizzazione [121], anche, eventualmente, attraverso un maggiore

responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa, Bologna, 2023, p. 12. Similmente V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 105.

[116] Avanza questa proposta, ad es., V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 77 ss.; Id., *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 555 ss.

[117] Com'è noto, nella prassi è stata ipotizzata la possibilità di applicare in via analogica l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova di cui agli artt. 168-*bis* ss. c.p. anche all'ente. La questione, giunta davanti alle Sezioni Unite, è stata però risolta in senso negativo: cfr. Cass., sez. un., 27 ottobre 2022 (dep. 6 aprile 2023), n. 14840, soc. La Sportiva, con note di M. Mossa Verre, *La "messa alla prova" degli enti collettivi è stata esclusa anche dalla Cassazione a Sezioni Unite*, in *Sist. pen.*, 10 maggio 2023; E. La Rosa, *Le Sezioni Unite escludono la possibilità di messa alla prova dell'ente*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1655 ss.; R.A. Ruggiero, Roma locuta*: no alla messa alla prova per l'ente imputato*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 1912 ss. Auspicano, comunque, l'introduzione di una qualche forma di *probation* o di *diversion* anche per l'ente: M. Pelissero, *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, cit., p. 46; M. Ceresa Gastaldo, G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, G. Caneschi, *Esercizio dell'azione a carico dell'ente e condotte riparatorie: valorizzazione del modello* post factum *e regolamentazione della discrezionalità del p.m. per rilanciare il d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 387 ss.

[118] Ancora V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 77 ss.; Id., *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 555 ss.

[119] Di nuovo V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., pp. 101-102.

[120] Avanza tale suggerimento, ad es., M. Pelissero, *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, cit., p. 46.

[121] Anche rispetto a tale indicazione v. M. Pelissero, *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, cit., p. 45; nonché R. Bartoli, *Un'introduzione alla responsabilità punitiva degli enti*, cit., p. 19.

sforzo di tassativizzazione dei modelli organizzativi [122]. Infine, tra le varie modifiche di carattere processuale, si è messa in luce l'esigenza di rimeditare le forme di controllo giurisdizionale sulle indagini preliminari [123].

Tra le moltissime proposte finora avanzate, quella che, forse, meriterebbe una corsia preferenziale attiene proprio alle dinamiche processuali e, in particolare, all'ormai annosa questione della (non) obbligatorietà dell'azione giudiziaria nei confronti dell'ente [124]. Sì, perché, com'è noto, l'aver lasciato nelle mani del solo pubblico ministero la decisione se dar corso al procedimento o se, invece, archiviare il fascicolo, ha senz'altro «consentito, nella prassi, di valorizzare dinamiche negoziali tra ente indagato e Pubblico Ministero» [125]. Al contempo però, la particolare formulazione dell'art. 58 ha «legittimato una sorta di autarchia, ossia una prassi di gestione interna degli illeciti amministrativi *ex* d.lgs. n. 231/2001, rispetto ai quali la singola Procura della Repubblica (se non addirittura ogni singolo sostituto procuratore) opera scelte discrezionali che disattendono gli obblighi specificamente sanciti dalla legge» [126].

Una prassi, questa, che, giustamente definita «sconcertante» [127], ha condotto a uno scarsissimo impiego del d.lgs. n. 231/2001, il quale viene applicato "a macchia di leopardo" e, dunque, «vive nello spazio a seconda del distretto giudiziario investito» [128].

---

[122] Ha sostenuto tale necessità, ad es., D. Pulitanò, *La responsabilità "da reato" degli enti*, cit., p. 436.

[123] Sostengono l'urgenza di una riforma in tale ambito M. Ceresa Gastaldo, G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, G. Caneschi, *Esercizio dell'azione a carico dell'ente e condotte riparatorie*, cit., p. 395 ss.

[124] Assai discussa è la natura obbligatoria o discrezionale dell'azione giudiziaria nei confronti dell'ente. Ad es., secondo M. Ceresa Gastaldo, G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, G. Caneschi, *Esercizio dell'azione a carico dell'ente e condotte riparatorie*, cit., p. 391, anche nei confronti dell'ente si profila un'obbligatorietà dell'azione del pubblico ministero. Al contrario, secondo A. Gargani, *Delitti colposi commessi con violazione delle norme*, cit., p. 1968 ss., il legislatore del d.lgs. n. 231/2001 non avrebbe accolto né il principio di obbligatorietà, né l'opposto principio di discrezionalità dell'azione nei confronti dell'ente, optando dunque per una soluzione, più che compromissoria, quasi salomonica, di "non obbligatorietà".

[125] Fe. Mazzacuva, *L'intervento pubblico nell'ente che "ha" delitto*, cit., p. 5. Molto critico rispetto all'impiego di modelli dialogici flessibili tra ente e autorità giudiziaria analoghi a quelli statunitensi, soprattutto se di creazione giurisprudenziale, V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., pp. 95-97.

[126] Così M. Ceresa Gastaldo, G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, G. Caneschi, *Esercizio dell'azione a carico dell'ente e condotte riparatorie*, cit., p. 393.

[127] *Ivi*, p. 392.

[128] O. Di Giovine, S. Dovere, C. Piergallini, *La responsabilità dell'ente nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 367.

In effetti, l'«episodicità, disomogeneità e ritrosia ad azionare le leve del decreto»[129] ha generato un «ben modesto numero di pronunzie giudiziali»[130], numero che appare «di ancor più difficile interpretazione quando si rifletta all'ampiezza del catalogo dei reati-presupposto, ormai giunta a un livello di estensione per vero considerevole»[131]. Tale tendenza, in parte spiegabile con un'ancora scarsa percezione, da parte dell'autorità giudiziaria, del ruolo giocato dagli enti economici in fenomeni criminali complessi e altamente dannosi per il tessuto sociale[132], ha però di fatto comportato, oltre alla sostanziale impunità di molti enti pur a fronte dell'accertamento del reato-presupposto e della condanna dei responsabili[133], un'applicazione sostanzialmente diseguale e, per certi versi, discriminatoria della responsabilità da reato degli enti. In effetti, i pochi dati a disposizione confermano l'impiego scarso e randomico della responsabilità da reato delle persone giuridiche[134].

Insomma, se in questi primi vent'anni di vigenza del d.lgs. n. 231/2001 si

---

[129] V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., p. 55.

[130] F. Mucciarelli, *Funzioni e responsabilità dell'organismo di vigilanza*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 197.

[131] *Ibidem*.

[132] Ad es., V. Mongillo, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione*, cit., pp. 106-107, ipotizza che «i magistrati, in larga parte, abbiano intravisto nella nuova responsabilità un impaccio processuale». Similmente, O. Di Giovine, S. Dovere, C. Piergallini, *La responsabilità dell'ente nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 367, osservano che «il Decreto viene *vissuto* come un accessorio da liquidare quanto prima, anche attraverso prassi disinvolte» e che è «soprattutto il modello di organizzazione ad essere percepito come un fastidioso incombente, che mal si concilia con i tempi e i saperi del giudice», essendone una prova inconfutabile «il numero ridottissimo di decisioni che scrutano da vicino la sua adeguatezza preventiva».

[133] Peraltro, come acutamente e un po' provocatoriamente segnalato da F. Mucciarelli, *Funzioni e responsabilità dell'organismo di vigilanza*, cit., pp. 197-198, non deve «sfuggire che, nel ridottissimo quadro delle decisioni a seguito di giudizio, spiccano alcune decisioni 'assolutorie' per l'ente (…) pur in presenza dell'accertata sussistenza del reato-presupposto, sentenze che dunque smentiscono la 'profezia' secondo cui proprio dalla richiamata eventualità sarebbe stata automaticamente inferita l'inadeguatezza del modello».

[134] Cfr. A. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti: dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, *passim*; S. Taverriti, *La responsabilità degli enti per i reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro nella giurisprudenza del Tribunale di Milano. Un'analisi quantitativa e qualitativa delle decisioni ex art. 25-septies negli anni 2016-2022*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2024, n. 1, p. 300 ss.; M. Mossa Verre, *I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d.lgs. n. 231/2001 (2016-2021)*, cit., p. 302 ss.

è senz'altro assistito a una «fioritura della dogmatica, di pregevolissimo spessore, orientata a cogliere la morfologia e a condensare le costanti delle forme di manifestazione del nuovo illecito», a essa ha fatto finora «da vistoso contraltare una prassi assai meno intrigante, nel cui ambito il Decreto si va rivelando tutt'altro che irresistibile, sì da tradire le aspettative che ne avevano accompagnato la nascita» [135].

3. *I "competitori (sleali)" del "sistema 231": le misure di prevenzione "mite" dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario*

La responsabilità da reato dell'ente, già di per sé poco utilizzata nella prassi (*supra*, 2.8), da ormai più di un decennio sembra cominciare a soffrire anche la "concorrenza" del sistema delle misure di prevenzione "mite", vale a dire dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia.

Applicate, nella loro originaria formulazione normativa, solo sporadicamente fino ai primi anni Duemila [136] (*infra*, 3.1), tali misure sembrano aver conosciuto una nuova giovinezza a seguito l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011 e della riforma operata dalla l. n. 161/2017, che le hanno rilanciate all'interno di un sistema di prevenzione *ante delictum* a sua volta sempre più in espansione (*supra*, II, 2.1.5.3).

Anche grazie a una formulazione che concede grandi margini di discrezionalità, le più recenti tendenze applicative, registrate soprattutto nel distretto milanese, hanno fatto uscire l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario dal cono d'ombra applicativo delle imprese succubi e/o fiancheggiatrici delle cosche mafiose, proiettandole anche nel vasto mondo della criminalità d'impresa e dei "colletti bianchi", mondo che, a partire dal 2001 è (dovrebbe essere) il terreno d'elezione del sistema della responsabilità da reato degli enti, il quale, dal canto suo, ha visto nel corso degli anni un significativo ampliamento del proprio ambito di applicazione attraverso cospicue integrazioni del catalogo dei reati-presupposto (*supra*, 2.3).

La convivenza tra il d.lgs. n. 231/2001 e la prevenzione "mite", però, è tutt'altro che ordinata e pacifica, risentendo, al contrario, della "prepotenza"

---

[135] O. Di Giovine, S. Dovere, C. Piergallini, *La responsabilità dell'ente nel d.lgs. n. 231/2001*, cit., p. 367.

[136] Evidenzia questo aspetto C. Visconti, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia*, cit., p. 720.

delle misure *ante delictum*, le quali tendono ad ampliare il loro spettro applicativo e a occupare zone di competenza del "sistema 231".

Nelle pagine che seguono, dopo aver brevemente ricordato le origini storiche della prevenzione "mite" (*infra*, 3.1), si analizzeranno criticamente i (numerosi) punti di contatto tra le misure di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia e la disciplina della responsabilità da reato dell'ente di cui al d.lgs. n. 231/2001 (*infra*, 3.2 ss.).

3.1. *Origini storiche ed evoluzione della prevenzione "mite"*

Com'è noto, l'amministrazione giudiziaria e una prima e rudimentale versione del controllo giudiziario hanno fatto ingresso nel sistema delle misure di prevenzione, sotto l'unico nome di sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche, nel 1992, all'interno di un vasto pacchetto di misure emergenziali che il legislatore del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, conv. con modif. dalla l. 7 agosto 1992, n. 356 (c.d. decreto Martelli), aveva adottato in tutta fretta per reagire all'ennesima escalation dello stragismo mafioso e, in particolare, ai tragici eventi di Capaci e di via D'Amelio.

Passata quasi del tutto inosservata sia nel dibattito parlamentare agitatosi in sede di conversione del decreto legge – dove un'attenzione particolare era stata riservata ai numerosi e significativi ritocchi apportati al codice di rito [137] – sia nella riflessione dottrinale immediatamente successiva alla definitiva approvazione del provvedimento – riflessione che, sul versante del diritto sostanziale, si era soprattutto concentrata sul nuovo reato di scambio elettorale politico mafioso, inserito all'art. 416-*ter* c.p. [138], e sul c.d. "carcere duro" per i mafiosi, codificato al nuovo co. 2 dell'art. 41-*bis* ord. penit. [139] –, la misura di prevenzione patrimoniale introdotta agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* l. n. 575/1965 può considerarsi anch'essa figlia di quella nuova consapevolezza, fattasi largo in particolar modo a partire dai primissimi anni '80 del secolo scorso, in merito alla centralità, all'interno del fenomeno mafioso,

---

[137] Cfr. i resoconti stenografici delle sedute parlamentari del 30 luglio, del 31 luglio, del 3 agosto e del 4 agosto 1992.

[138] Per un commento alla norma nella sua formulazione originaria si vedano, tra gli altri, C. Visconti, *Il reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in *Ind. pen.*, 1993, p. 273 ss.; M.T. Collica, *Scambio elettorale politico mafioso: deficit di coraggio o questione irrisolvibile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 877 ss.

[139] Cfr., per tutti, A. Della Bella, *Il carcere duro tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali. Presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41 bis o.p.*, Milano, 2016, in part. p. 105 ss.

della dimensione economico-imprenditoriale e, dunque, alla crucialità, sul piano delle strategie politico-criminali di contrasto della criminalità organizzata, dell'aggressione dei patrimoni dei clan e della recisione dei loro legami con il mondo imprenditoriale [140] (anche *supra*, III, 3.1).

Orientata all'aggressione dei beni mafiosi «mimetizzati mediante reinvestimenti in attività lecite» [141], la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche era stata pensata dal legislatore del 1992 per quei casi in cui, pur non potendosi far luogo all'applicazione di una misura di prevenzione personale a causa dell'estraneità dell'imprenditore rispetto al sodalizio mafioso, vi fossero nondimeno sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio di una determinata attività economica agevolasse l'attività dell'organizzazione criminale [142].

Questa situazione di vicinanza, se non proprio di contiguità, alla criminalità mafiosa – vicinanza o contiguità che, però, come si è appena detto, non raggiungevano una consistenza e una gravità tali da giustificare, sulla base del previo inquadramento nella fattispecie di pericolosità mafiosa, l'applicazione della più afflittiva misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza nei confronti dell'imprenditore agevolatore [143] (*supra*, II, 2.2.2) – nel 1992 fu innovativamente affrontata attraverso la previsione di una forma di commissariamento giudiziale dell'ente [144], funzionale al suo

---

[140] F. Licata, *La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni e la successiva confisca* ex *artt. 3* quater *e* quinquies*, l. n. 575/1965. L'agevolazione incolpevole delle attività mafiose tra prevenzione e sanzione*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, II, Torino, 2011, p. 1083.

[141] M.T. Sturla, *Profili processuali della «nuova» sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni (art. 24 l. 7 agosto 1992, n. 356)*, in Aa.Vv., *Mafia e criminalità organizzata*, II, all'interno della collana *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da F. Bricola, V. Zagrebelsky, Torino, 1995, p. 962.

[142] P. Grillo, *Gli artt. 3 quater e 3 quinquies della l. 575/65: nuove misure di prevenzione nella lotta contro la criminalità organizzata*, in *Arch. n. proc. pen.*, 1998, pp. 129-130.

[143] Critico rispetto all'individuazione dei destinatari della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche, in particolare in ragione delle possibili ripercussioni negative sull'attività d'impresa, A. Aiello, *La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni e la successiva confisca* ex *artt. 3*-quater *e 3*-quinquies *l. 575/65 quali misure aventi ad oggetto i beni di pertinenza del terzo (persona fisica o giuridica) esercente l'attività agevolatrice*, in A.M. Maugeri (a cura di), *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008, p. 358 ss.

[144] Cfr. P. Celentano, *Il sequestro, la confisca e la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni*, in *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, in *Quaderni del C.S.M.*, 1998, n. 104, p. 128, il quale giudica l'introduzione della

"risanamento" [145]. In quest'ottica, il cuore della misura di cui agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* l. n. 575/1965 era costituito dallo spossessamento gestorio della società e dalla nomina di un amministratore giudiziario (art. 3-*quater* co. 2, 3 e 4 l. n. 575/1965), cui poteva seguire, con «funzione ancillare» [146] e in una logica di graduale recupero della legalità smarrita, un periodo intermedio di controllo giudiziario, congegnato dal legislatore del 1992 come una mera forma di sorveglianza attiva da parte del tribunale sostanziantesi nell'imposizione di vari obblighi comunicativi [147] (art. 3-*quinquies* co. 3 l. n. 575/1965).

Prima trasposta senza modifiche nel d.lgs. n. 159/2011 e poi completamente riscritta e "spacchettata" dalla l. n. 161/2017, l'originaria misura di cui agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* l. n. 575/1965 si presenta oggi, come già anticipato, nella duplice forma dell'amministrazione giudiziaria (art. 34 cod. antimafia), che ha sostanzialmente preso il posto della sospensione temporanea, e del controllo giudiziario (art. 34-*bis* cod. antimafia), il quale, trasformato in misura autonoma, è stato significativamente rinforzato sul piano dei contenuti [148].

L'intervento legislativo riformistico, evidentemente volto a «conferire all'intero sistema delle misure di prevenzione patrimoniale quella flessibilità di intervento necessaria al fine di graduare meglio il contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia lecita nel rispetto del principio di proporzione e di minor invasività possibile nel libero esercizio dell'impresa» [149], ha dunque fornito al giudice due diversi strumenti per intervenire su quelle realtà imprenditoriali che siano scivolate nell'illegalità (mafiosa e, come si dirà subito, non mafiosa). In questa prospettiva, mentre la prima delle due misure

---

sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche come una «delle più grosse novità degli ultimi anni sul fronte delle misure patrimoniali di prevenzione».

[145] Cfr. F. Cassano, *Impresa illecita e impresa mafiosa. La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni prevista dagli artt. 3*-quater *e 3*-quinquies *legge n. 575/65*, in *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, in *Quaderni del C.S.M.*, 1998, n. 104, p. 377 ss.

[146] Così C. Visconti, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2014, p. 20.

[147] Cfr. ancora C. Visconti, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., p. 20, il quale giudicava negativamente l'esiguo contenuto prescrittivo del controllo giudiziario nella sua formulazione previgente alla riforma operata dalla l. n. 161/2017.

[148] C. Buzio, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e il nuovo controllo giudiziario delle aziende*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 364.

[149] C. Visconti, *Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale*, in *Dir. pen. cont.*, 23 novembre 2015, § 5. V. anche F. Balato, *Su alcuni aspetti funzionali del controllo giudiziario delle aziende*, in *Sist. pen.*, 31 gennaio 2025, p. 4.

si caratterizza oggi per un intervento marcatamente invasivo da parte dell'autorità giudiziaria e, proprio perciò, appare rivolta a quelle realtà imprenditoriali che denotano una significativa propensione all'illegalità, la seconda, contraddistinta da una minore pervasività dell'intervento pubblico all'interno dell'impresa, è invece destinata a quegli enti che risultano ancora a uno stadio iniziale del processo di infettamento mafioso [150] (*infra*, 3.4).

3.2. *Misure di prevenzione "mite"* versus *responsabilità da reato degli enti: la dimensione finalistica della prevenzione "mite"*

Per quanto, come già rilevato, l'introduzione della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche sia passata sotto silenzio – silenzio spiegabile, in parte, in ragione della scarsa attenzione che, sino a tempi relativamente recenti, è stata riservata alle misure di prevenzione e, in altra parte, in ragione degli ulteriori, per certi versi più significativi elementi di novità introdotti dal decreto Martelli del 1992, i quali hanno verosimilmente messo in ombra la nuova misura di prevenzione –, rimane indiscutibile la sua portata marcatamente innovativa.

In effetti, già dal punto di vista dell'evoluzione del sistema delle misure di prevenzione, alla sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche devono essere riconosciute almeno due spinte innovatrici [151].

Per un verso, infatti, grazie a essa è stata introdotta una nuova modalità di aggressione dei patrimoni illeciti attraverso la prevenzione *ante delictum*. Per altro verso, poi, attraverso la sua introduzione è stato compiuto un altro importante passo verso la disgiunzione delle misure patrimoniali da quelle personali, posto che l'istituto di cui agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* l. n. 575/1965 ha consentito di intervenire proprio laddove non vi fossero i presupposti per l'applicazione della sorveglianza speciale nei confronti del titolare dell'attività economica agevolatrice, misura alla quale, com'è noto, in

---

[150] C. Visconti, G. Tona, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *Leg. pen.*, 14 febbraio 2018, pp. 31-32, i quali evidenziano come il controllo giudiziario, nella sua nuova formulazione, sia destinato ai casi meno gravi di infiltrazione mafiosa. V., poi, A.M. Maugeri, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1, p. 373 ss., la quale sottolinea come la previsione di due misure, caratterizzate da un diverso grado di invasività e afflittività, sia maggiormente in linea con il principio di proporzione rispetto al quadro normativo previgente. Similmente, anche E. Birritteri, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, pp. 837-840.

[151] R. Guerrini, L. Mazza, S. Riondato, *Le misure di prevenzione*, II ed., Padova, 2004, p. 231.

quel momento storico la confisca era ancora subordinata dal punto di vista funzionale e applicativo (anche *supra*, III, 3.1).

È, tuttavia, su un piano più generale che l'istituto della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche si può dire che abbia rivelato tutta la sua innovatività: in una fase storica, infatti, in cui ancora sembrava inscalfibile la convinzione secondo cui *societas delinquere (et puniri) non potest* (*supra*, 2.1), per la prima volta ha trovato cittadinanza nell'ordinamento italiano uno strumento che ha consentito di attingere (sanzionare?) quelle imprese che, pur non essendo irrimediabilmente votate all'illegalità, facilitano, o comunque non impediscono, la commissione di reati da parte di altri, e ciò anche a causa, evidentemente, di deficit organizzativi e, più in generale, di una scarsa cultura della legalità. In altri termini, non sembra sbagliato vedere nella sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche una sorta di precursore della responsabilità da reato degli enti.

A ben guardare, infatti, un primo, evidente, punto di contatto tra il sistema della responsabilità da reato degli enti e le misure di prevenzione "mite" dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario si rinviene già sul piano della dimensione finalistica.

Così come, infatti, il d.lgs. n. 231/2001 è animato da un marcato finalismo general e specialpreventivo – finalismo che, come si è visto, si riflette, da un lato, nello stimolo all'adozione di un'organizzazione interna idonea alla prevenzione dei reati contenuti nel catalogo di cui agli artt. 24 ss. (*supra*, 2.4) e, dall'altro lato, nella configurazione di un sistema sanzionatorio che combina un alto coefficiente di deterrenza sul piano delle comminatorie edittali a una manifesta cifra 'rieducativa' e neutralizzatrice sul piano strettamente applicativo (*supra*, 2.5) –, anche le misure di prevenzione patrimoniali di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia sono finalizzate alla prevenzione (primaria e secondaria) dei reati all'interno, o comunque nell'ambito, dell'attività d'impresa, prevenzione che viene perseguita attraverso la bonifica delle realtà economiche lambite da infiltrazioni criminali [152], in una prospettiva, appunto, «terapeutica» [153].

---

[152] Cfr. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, II ed., Torino, 2021, p. 215. Come osservato da A. Palazzolo, *L'impresa in amministrazione giudiziaria nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Nuovo dir. soc.*, 2023, pp. 1652-1653, nelle misure di prevenzione l'orizzonte valoriale centrale è costituito dalla legalità e dalla continuità aziendale, mentre «la finalità conservativa del valore patrimoniale appare recessiva, ancorché ciò rientri tra i doveri dell'amministratore giudiziario». Così come risultano compressi, «ovvero ricondotti alle regole speciali del codice antimafia anche altri interessi privatistici», come i rapporti pendenti, i crediti o la circolazione dell'azienda.

[153] Così, tra gli altri, A.M. Maugeri, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal*

In effetti, la prevenzione "mite", nel perseguire come scopo programmatico quello di «impedire che una determinata attività imprenditoriale, che presenta connotazioni agevolative del fenomeno mafioso ed opera in contiguità rispetto a soggetti indiziati di appartenere a sodalizi criminosi, possa comunque rappresentare uno strumento per migliorare l'attività di quelle consorterie» [154], si pone in una dimensione chiaramente specialpreventiva, nella sua duplice declinazione di prevenzione speciale negativa – riscontrabile, in particolare, nella nomina di un amministratore giudiziario in sostituzione o in affiancamento del *management* e nella eventuale, successiva confisca dei beni lucrati illecitamente – e di prevenzione speciale positiva – che si sostanzia nell'imposizione *de iure* o *de facto* dei modelli di organizzazione e gestione (*infra*, 3.4) e, più in generale, nel supporto fornito all'ente per un suo ritorno sul mercato in una condizione di ripristinata legalità –.

Certo, come giustamente osservato, non è affatto estraneo alle misure di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario «un effetto collaterale fortemente sanzionatorio, assolutamente non trascurabile» [155], effetto dovuto essenzialmente alla paralisi dei poteri decisionali del consiglio di amministrazione [156].

La cifra sanzionatoria o, in termini più ampi, afflittiva, non è tuttavia il tratto caratteristico della prevenzione "mite", la quale, come a più riprese ribadito nel dibattito dottrinale, pare porsi piuttosto come strumento di sostegno nei confronti dell'ente che, afflitto da opacità gestionali e coinvolto in relazioni pericolose con il mondo della criminalità organizzata, non sia però ancora irrimediabilmente votato all'illegalità e si dimostri incline a risolvere le proprie criticità interne [157]; detto altrimenti, la sua *ratio* non è

---

modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, p. 124.

[154] F. Vergine, *Le misure patrimoniali diverse dalla confisca*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 726.

[155] R. Russo, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 539.

[156] *Ibidem*.

[157] Così M. Vulcano, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario* ex *artt. 34 e 34* bis *del codice antimafia*, in *Riv. stud. ric. crim. org.*, 2021, n. 3, p. 20 ss. V. anche Ead., *Recensione a* E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus. *Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, in *Sist. pen*., 1° marzo 2024, § 5, la quale, con particolare riferimento alla misura dell'amministrazione giudiziaria, rimarca che essa è «intervenuta in interi settori di mercato caratterizzati da una opacità diffusa, da situazioni di grande sfruttamento e fragilità soggettiva, riuscendo a tracciare una strada virtuosa dove l'orizzonte prevalente degli organi di

tanto quella di «incapacitazione patrimoniale, bensì di protezione delle aziende destinatarie, allo scopo di reciderne il legame con la criminalità organizzata e consentirne il reinserimento nel circuito economico lecito» [158].

Così, ergendosi a protezione dell'ordine economico e dell'equilibrio del mercato [159], gli istituti di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia sembrano incardinarsi all'interno di «un *trend* più generale nell'ambito della prevenzione dei reati, della sicurezza e dell'ordine pubblico» [160]. Un *trend* che, muovendo da una sempre maggiore consapevolezza circa la necessità, per le autorità statali, di «condividere in varia misura l'attuazione delle politiche di controllo della criminalità con altri attori pubblici e/o privati» [161], sembra aprire la strada a forme di «"sicurezza partecipata" tra pubblico e privato nel campo della "profilassi aziendale"» [162], finalizzate a preservare la realtà imprenditoriale piuttosto che a demolirla [163].

La peculiare orientazione preventiva delle misure dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario è stata peraltro rimarcata anche dalla giurisprudenza di legittimità che, anche nella sua più autorevole composizione, ha sottolineato, per l'appunto, come la finalità di tali misure sia rivolta non già «alla recisione del rapporto col proprietario ma al recupero della realtà aziendale alla libera concorrenza, a seguito di un percorso emendativo» [164].

---

gestione aziendale non è più occupato solo dagli obiettivi immediati di business, ma anche dagli obiettivi di compliance; un percorso virtuoso dove il necessario profitto d'impresa, da un lato, e l'integrità, l'etica e il rispetto dei diritti fondamentali, dall'altro, trovano una sintesi necessaria nel legame di legalità che caratterizza il normale vivere sociale. In questi casi, il nuovo assetto organizzativo e i criteri di legalità implementati nel corso della misura, con riferimento agli ambiti attenzionati dalla misura e, più in generale, alla politica d'impresa, sono confluiti in un nuovo modello organizzativo e in specifiche procedure di controllo, delineando un business model più sostenibile e rispondente alle condizioni offerte dall'ordinamento».

[158] Così A. Costantini, *La riforma del Codice antimafia (legge n. 161 del 2017): profili sostanziali*, in *Studium iuris*, 2018, p. 1292.

[159] C. Visconti, *Strategie di contrasto dell'inquinamento dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 720.

[160] C. Visconti, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese (working paper)*, in *Dir. pen. cont.*, 20 gennaio 2012, p. 6.

[161] *Ibidem.*

[162] *Ibidem*.

[163] Cfr. F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-*bis *c.p.)*, Milano, 2019, p. 907, il quale sottolinea che la politica di prevenzione e repressione della criminalità non possono assumere «mera natura demolitoria delle aziende frutto dell'attività illecita, ma, per quanto possibile, deve costituire occasione di recupero di queste all'economia legale».

[164] In questi termini Cass., sez. un., 26 settembre (dep. 19 novembre) 2019, n. 46898,

3.3. Segue: l'ambito di applicazione della prevenzione "mite"

Un secondo aspetto da prendere in considerazione per mettere dovutamente a fuoco i rapporti tra prevenzione "mite" e responsabilità da reato degli enti attiene all'ambito di applicazione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario.

A una prima impressione, l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione "mite" sembra essere del tutto diverso da quello perimetrato dal d.lgs. n. 231/2001. Se, infatti, il "sistema 231" si occupa dei reati commessi, in un certo senso, all'interno dell'ente, nel senso che l'ente viene sanzionato per aver consentito, o non impedito, la realizzazione, nel suo interesse o a suo vantaggio, di reati da parte di soggetti interni (apicali o subordinati), le misure di prevenzione attingono l'impresa nei diversi casi in cui il reato sia perpetrato da soggetti esterni all'ente.

Tale distinzione, se è certamente vera con riguardo alla prevenzione "mite" imposta all'impresa *vittima*, essendo difficile pensare a un ente che sia intimidito 'dall'interno' da parte di un suo dipendente affiliato a un clan, senza che l'ente stesso diventi un'impresa mafiosa nel senso proprio e più stretto del termine (*infra*, 3.3.3), diviene più sfumata nel diverso caso della prevenzione "mite" imposta all'impresa *agevolatrice*, dove la lettera della legge a dire il vero non consente di escludere, a dispetto di quella che verosimilmente era l'intenzione del legislatore storico, che il contributo agevolativo sia rivolto a un intraneo dell'impresa stessa (*infra*, 3.3.4).

Anche per tali ragioni, come si vedrà, a uno sguardo più approfondito il sistema di prevenzione e il "sistema 231", apparentemente così lontani, risultano invece incredibilmente vicini: il che fatalmente determina, secondo uno schema non dissimile da quello che si è mostrato con riferimento alla prevenzione personale (*supra*, II, 5), più di un rischio di interferenze reciproche, interferenze che, com'è ovvio, finiscono per pregiudicare la corretta applicazione del più garantito ordito normativo della responsabilità da reato degli enti.

Nelle pagine che seguono, si analizzeranno, anzitutto, i presupposti di applicazione dell'amministrazione giudiziaria (*infra*, 3.3.1) e del controllo giudiziario (*infra*, 3.3.2). Successivamente, ci si concentrerà sui problemi interpretativi e applicativi concernenti i concetti di 'impresa vittima' (*infra*, 3.3.3) e di 'impresa agevolatrice' (*infra*, 3.3.4), con particolare attenzione alle possibili interferenze tra prevenzione e "sistema 231".

Ricchiuto. La presa di posizione delle Sezioni Unite viene sottolineata ed elogiata da A. Merlo, *La bonifica aziendale come scopo delle misure patrimoniali "diverse dalla confisca": le sezioni unite si pronunciano sul controllo giudiziario "volontario"*, in *Foro it.*, 2020, II, cc. 343-344.

3.3.1. *I presupposti di applicazione dell'amministrazione giudiziaria*

L'applicazione della misura di cui all'art. 34 cod. antimafia si fonda su un duplice ordine di presupposti.

Il primo ordine di presupposti, di carattere negativo, consiste nell'impossibilità di applicare la confisca di prevenzione.

A dire il vero, la *ratio* di tale requisito negativo non è del tutto chiara, ed è forse sintomatica dello stato confusionale in cui non di rado cade il legislatore quando mette mano alla legislazione di prevenzione.

A ben vedere, infatti, il requisito negativo legislativamente previsto finisce per perdere gran parte del suo significato nella misura in cui uno dei possibili esiti dell'amministrazione giudiziaria è proprio la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto o il reimpiego di attività illecite. In un'ottica di differenziazione del campo di applicazione della prevenzione "mite" dalla confisca, sembrava allora decisamente più coerente la versione originaria della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche (quella, cioè, antecedente alla riforma operata dalla l. n. 161/2017), la quale escludeva l'applicabilità della misura in tutti i casi in cui sussistessero i presupposti per la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. In effetti, questo diverso requisito negativo trovava la propria giustificazione in un'esigenza di graduazione dell'intervento preventivo: la sorveglianza speciale, con il suo "pacchetto" di effetti interdittivi anche rispetto allo svolgimento di attività economiche, interveniva nei casi più gravi, dove, cioè, era riscontrata una pericolosità attuale; mentre le meno invasive misure di commissariamento dell'ente servivano per tenere comunque sotto controllo quei soggetti che, pur non essendo pericolosi per la sicurezza pubblica, nondimeno risultavano essere fiancheggiatori della criminalità organizzata.

Il secondo presupposto, di carattere positivo, si articola invece in due diverse ipotesi alternative.

La prima alternativa consiste nell'applicabilità dell'amministrazione giudiziaria all'impresa vittima dell'intimidazione mafiosa, all'impresa, cioè, il cui libero esercizio «sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale» (*infra*, 3.3.3).

La seconda alternativa, invece, prevede la possibilità di disporre la misura di cui all'art. 34 cod. antimafia nei confronti dell'impresa collusa (*infra*, 3.3.4), dell'impresa, cioè, che «possa comunque agevolare l'attività di persone»:

– nei cui confronti è stata proposta o applicata la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza o la misura di

prevenzione patrimoniale della confisca. Il che significa che l'attività agevolativa dell'impresa, legittimante l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria, può andare a vantaggio di una qualsiasi delle condotte delittuose elencate all'art. 4 cod. antimafia (a sua volta richiamato dall'art. 16 cod. antimafia), le quali non necessariamente presentano una caratura mafiosa (si pensi, ad esempio, alle fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. i-*bis* cod. antimafia, o alle fattispecie di pericolosità di tipo eversivo-terroristico di cui all'art. 4 lett. d, e, f, g cod. antimafia); oppure

– sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'art. 4 lett. a), b) e i-*bis*) cod. antimafia, ovvero per i delitti di cui agli artt. 603-*bis*, 629, 644, 648-*bis* e 648-*ter* c.p. Dal disposto normativo si ricava che, analogamente a quanto detto appena sopra, la condotta agevolatrice dell'impresa, per fondare l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria, non deve per forza indirizzarsi a vantaggio di un'organizzazione criminale di tipo mafioso. A parte, dunque, i casi in cui l'agevolato sia sottoposto a procedimento penale per i reati di associazione mafiosa, di scambio elettorale politico mafioso, o di un qualsiasi reato aggravato ai sensi dell'art. 416-*bis*.1 c.p., tutte le altre ipotesi delittuose richiamate dall'art. 34 co. 1 cod. antimafia non presuppongono in alcun modo che l'interlocutore dell'impresa destinataria della misura di prevenzione "mite" sia una cosca mafiosa.

Se, quello appena richiamato, è il quadro dei presupposti applicativi dell'amministrazione giudiziaria attualmente in vigore, appare utile richiamare l'attenzione su un aspetto di particolare importanza che, forse, può sfuggire se non si conosce a fondo l'evoluzione, caotica e frammentaria, della legislazione di prevenzione, o che, comunque, tende a essere sottovalutato in sede di commento e di applicazione dell'istituto.

Come si è appena evidenziato, nella particolare ipotesi dell'impresa agevolatrice, l'art. 34 co. 1 cod. antimafia nella sua attuale formulazione consente di applicare l'amministrazione giudiziaria ben al di fuori dei confini della contiguità mafiosa, potendo la misura di prevenzione in parola essere disposta nei confronti di imprese che agevolino una vasta area di comportamenti criminali.

Di tale possibilità si è accorto, primo fra tutti, il Tribunale di Milano, che, dal caso Ceva Logistics del 2018 [165], ha dato vita a una sempre più robusta e

[165] Il riferimento è a Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 6 maggio 2019, n. 11, in *Dir. pen. cont.*, 27 giugno 2019, con nota di A. Merlo, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*; e a Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 27 maggio 2020, n. 9, in *Sist. pen.*, 2 giugno

rodata prassi applicativa dell'amministrazione giudiziaria nei confronti di grandi imprese coinvolte in fatti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, rispetto ai quali, tuttavia, la criminalità organizzata di tipo mafioso era del tutto estranea (c.d. caporalato "grigio") [166].

La via percorsa dai giudici milanesi, peraltro, non esaurisce affatto le possibilità applicative della misura di cui all'art. 34 cod. antimafia, la quale potrebbe trovare applicazione anche nei confronti di imprese che hanno agevolato soggetti indagati o imputati, ad esempio, del delitto di usura (art. 644 c.p.) oppure del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p., compreso nell'elenco di cui all'art. 51 co. 3-*bis* c.p.p.). E se è senz'altro vero che i reati appena richiamati (e cioè: artt. 452-*quaterdecies* c.p., 603-*bis* e 644 c.p.), non diversamente da tutti gli altri inclusi nel co. 1 dell'art. 34 cod. antimafia, possono a buon titolo includersi nel novero dei c.d. "reati-spia" delle associazioni mafiose, è altrettanto fuor di dubbio che nessuno di questi può considerarsi di esclusivo appannaggio dei clan, come peraltro plasticamente dimostrato dalla prassi milanese in tema di caporalato.

Una tale estensione dell'ambito di applicazione dell'amministrazione giudiziaria, tuttavia, più che il frutto di una precisa e meditata strategia legislativa, sembra essere il prodotto di una lunga stratificazione di provvedimenti riformistici contingenti, i quali hanno progressivamente definito un istituto i cui confini vanno forse oltre le reali intenzioni dei legislatori delle singole riforme.

Nella sua formulazione originaria, infatti, la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche aveva una chiara ed evidente finalità di contrasto della criminalità mafiosa.

Ciò lo si ricavava anzitutto dal fatto che essa era stata introdotta da un provvedimento normativo, il già ricordato decreto Martelli, che conteneva «modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa», ed era stata innestata nella l. n. 575/1965, la quale, recante «disposizioni contro la mafia», nel 1992 rappresentava,

---

2020, con nota di A. Merlo, *Sfruttamento dei* riders*: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"*.

[166] Per un primo inquadramento della prassi sia consentito rinviare a E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 108 ss. Tra gli ultimi decreti del Tribunale di Milano, espressivi di tale tendenza ed emessi nei confronti di note case di moda, v. Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 5 giugno 2024, n. 12; Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 3 aprile 2024, n. 10; Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., 15 gennaio 2024, tutti pubblicati su *www.giurisprudenzapenale.com*. Per un commento ai decreti nn. 1 e 10 del 2024, v. G. Civello, *Agevolazione colposa del "caporalato" e misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria*, in *Lav. giur.*, 2024, p. 822 ss.

unitamente alla l. n. 646/1982, il cuore pulsante della legislazione (di prevenzione) antimafia (mentre la disciplina della prevenzione *ante delictum* in generale era affidata, in larga parte, alla l. n. 1423/1956).

Inoltre, la misura in questione poteva essere disposta, oltre che nei confronti dell'impresa vittima dell'intimidazione mafiosa, anche nei confronti dell'ente agevolatore dell'attività di persone nei confronti delle quali era stata «proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 2, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-*bis*, 629, 630, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale» (art. 3-*quater* l. n. 575/1965). A fronte di un tale tenore letterale, la natura antimafia della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche era evincibile dal fatto che la locuzione «misure di prevenzione di cui all'art. 2 [l. n. 575/1965]» si riferiva alla sola sorveglianza speciale applicata nei confronti dei soggetti indicati dall'art. 1 l. n. 575/1965, vale a dire agli "indiziati di appartenenza a un'associazione mafiosa". In quest'ottica, anche i reati puntualmente indicati subito di seguito – estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, e riciclaggio e impiego di denaro, beni e utilità di provenienza illecita – potevano essere letti come dei veri e propri indicatori di una presenza mafiosa.

Il successivo ampliamento, incontrollato o solo in parte controllato, dell'ambito di applicazione della misura si spiega, da un lato, con il riordino della legislazione nel codice antimafia, nel quale il riferimento alle «persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'art. 2 [l. n. 575/1965]» – vale a dire agli indiziati di appartenenza a un'associazione mafiosa nei cui confronti era stata proposta o applicata la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza – è stato sostituito, dapprima, con la generica locuzione «persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione» – locuzione che, nel nuovo contesto normativo del d.lgs. n. 159/2011, lasciava già intendere un'estensione a tutti i possibili destinatari di tutte le misure di prevenzione disciplinate dal cod. antimafia – e, successivamente alla riforma del 2017, con la locuzione «persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto», la quale ingloba comunque nell'odierna amministrazione giudiziaria tutti i soggetti pericolosi di cui all'art. 4 cod. antimafia.

Dall'altro lato, l'ampliamento, per così dire, preterintenzionale dell'ambito applicativo dell'amministrazione giudiziaria è dovuto al progressivo aumento delle fattispecie di pericolosità, le quali, come si è già avuto modo di ricordare, sono state a più riprese ampliate e arricchite di nuove figure delittuose (*supra*, II, 2.1.5.3).

Oltre al dato storico, che, come si è dimostrato, indiscutibilmente depone nel senso dell'originaria natura di strumento antimafia dell'amministrazione giudiziaria, anche una lettura sistematica degli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia sembra convalidare tale lettura. In effetti, il legislatore della l. n. 161/2017, nello "spacchettare" il controllo giudiziario dall'amministrazione giudiziaria e nel conferirgli dignità di autonoma misura, ha incluso, tra i suoi presupposti di applicazione, il necessario riscontro del «pericolo concreto di infiltrazioni mafiose» idonee a condizionare l'attività dell'impresa: quindi, il controllo giudiziario è necessariamente (solo) una misura antimafia. Se, come si è ricordato (*supra*, 3.1), l'esigenza alla base dell'autonomizzazione del controllo giudiziario era quella di fornire ai giudici della prevenzione uno strumento in più, così da assicurare una maggiore flessibilità e proporzionalità dell'intervento preventivo sull'economia, la logica scalare discendente [167] che sembra essere sottesa all'introduzione del nuovo art. 34-*bis* cod. antimafia, regge soltanto nella misura in cui anche l'amministrazione giudiziaria venga intesa come strumento strettamente e specificamente antimafia. Diversamente, la natura solo occasionale dell'agevolazione richiesta dall'art. 34-*bis* co. 1 cod. antimafia perde gran parte di significato (anche *infra*, 3.3.1).

> Certo, si potrebbe obiettare che solo l'agevolazione occasionale nei confronti della criminalità mafiosa è così preoccupante e grave da giustificare la messa in campo di uno strumento preventivo, mentre condotte di agevolazione occasionale di altre forme di criminalità non sarebbero allarmanti al punto da giustificare un qualche intervento così pervasivo in assenza dell'accertamento di una responsabilità penale.
> Tale spiegazione, benché senz'altro persuasiva, sembra però più il portato di un riordino, per così dire, a posteriori, che non il risultato di un chiaro disegno di riforma del legislatore del 2017, il quale, per vero, è sembrato soprattutto preoccupato di assicurare il massimo raggio d'azione alle misure di prevenzione nel settore del contrasto dell'inquinamento mafioso dell'economia.

Se la naturale vocazione antimafia dell'amministrazione giudiziaria sembra essere ampiamente corroborata dal dato storico e sistematico, è tuttavia al contempo innegabile che l'art. 34 cod. antimafia nella sua attuale configurazione si presta a un utilizzo che, forse in maniera un po' distorta, esorbita il contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Il coefficiente probatorio tanto della condizione di impresa vittima quanto

---

[167] Così, per tutti, C. Pansini, *Aporie normative, difetti di coordinamento e supplenza giurisprudenziale in tema di nuovi strumenti di prevenzione applicabili alle imprese*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, p. 1344.

della condizione di impresa agevolatrice è quello dei «sufficienti indizi»: tale locuzione, che una parte della dottrina ha meritevolmente cercato di irrobustire per via interpretativa [168], consente l'applicazione dell'amministrazione anche a fronte di un quadro probatorio parziale e incompleto.

Se a quanto appena detto si aggiunge che, nel caso in cui la misura sia rivolta all'impresa agevolatrice, basta lo *status* di proposto per l'applicazione di una misura di prevenzione o di indagato/imputato per uno dei reati richiamati dall'art. 34 co. 1 cod. antimafia, ci si trova di fronte a uno strumento che, non diversamente dalle misure di prevenzione personali (*supra*, II, 2.2.1), si caratterizza per un'estrema flessibilità e maneggevolezza, prestandosi anche ad applicazioni piuttosto audaci e disinvolte [169]. Non è da escludere, e in effetti è accaduto, che l'ipotesi investigativa iniziale – i sufficienti indizi di agevolazione di persona indagata per uno dei reati elencati – conduca alla sottoposizione ad amministrazione giudiziaria dell'ente, con tutte le conseguenze negative in termini reputazionali e di competitività che possono derivarne, mentre parallelamente il processo penale escluda la responsabilità penale dell'agevolato: il che significa che l'intrusione dell'autorità giudiziaria nella compagine aziendale si è rivelata, in fin dei conti, inutile e, dunque, tutt'altro che in linea con il canone della proporzione; senza considerare, poi, i gravi (in alcuni casi, addirittura gravissimi) pregiudizi economici e d'immagine arrecati agli agevolati, i quali, vistisi revocare le commesse e interrompere ogni rapporto commerciale con la società amministrata, difficilmente riescono a rimanere competitivi sul mercato e, in molti casi, rischiano di dover abbandonare la propria attività economica [170].

---

[168] Così, ad es., con riferimento alla previgente disciplina, dove si distingueva tra 'sufficienti indizi' e 'sufficienti elementi', P. GRILLO, *Gli artt. 3 quater e 3 quinquies della l. 575/65*, cit., p. 132; A.M. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, p. 418 ss.

[169] Come correttamente evidenziato da A.M. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 424, in questi casi «l'anticipazione della tutela è assoluta perché manca ancora la prova che l'"attività" dei soggetti indiziati e imputati sia un'attività illecita; per il fatto che tali soggetti siano indiziati o imputati di determinati delitti "ascrivibili al paradigma comportamentale della delinquenza organizzata", si presume che la loro attività sia illecita, e, quindi, con un'ulteriore presunzione, si presume che sia illecita l'attività economica, l'impresa che agevoli l'attività dell'indiziato o dell'imputato».

[170] In particolare, ci si riferisce a una sentenza resa nell'ambito della vicenda che ha portato all'amministrazione giudiziaria di Ceva Logistics s.p.a. La pronuncia, emessa all'esito del procedimento penale instaurato nei confronti di soggetti asseritamente agevolati da Ceva Logistics s.p.a. nella realizzazione del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., ha assolto alcuni degli imputati dal reato di 'caporalato' in ragione dell'insussistenza del fatto. L'ipotesi accusatoria che ha portato al commissariamento di Ceva Logistics s.p.a. si è dunque rilevata piuttosto fragile, posto che l'accertamento processuale penale ha escluso, oltre il ragionevole dubbio, la sussistenza del

Infine, va preso atto che, nella giurisprudenza del Tribunale di Milano, ai fini dell'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria, viene solitamente svolta una valutazione di concreta bonificabilità dell'impresa, valutazione che si sostanzia nella verifica della seria disponibilità dell'ente a darsi una nuova organizzazione interna e dell'effettiva possibilità di recupero dell'ente stesso alla legalità [171]. Tale presupposto applicativo, però, oltre a non trovare riscontro nel dato normativo, finisce per caricare il giudice della prevenzione di valutazioni di ordine economico-imprenditoriale che, tuttavia, non gli competono e che appaiono ultronee rispetto alla finalità di prevenzione dei reati perseguita attraverso l'applicazione della misura di cui all'art. 34 cod. antimafia.

Soprattutto, però, viene da chiedersi quale sia il destino riservato a quell'impresa che, nell'impostazione ormai consolidata del giudice meneghino, abbia agevolato solo colposamente soggetti esterni e sia reputata non bonificabile: in tali casi, infatti, stando sempre alla giurisprudenza milanese, non si potrebbe applicare la misura di prevenzione in quanto manca una concreta prospettiva di recupero, né si potrebbe avviare il procedimento penale e/o il procedimento ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, in quanto l'agevolazione non sarebbe dolosa. In questi casi, dunque, sembra quasi che l'ente debba essere abbandonato alla propria sorte, rinunciando così a quell'efficacia preventiva di tipo negativo che l'amministrazione giudiziaria è evidentemente in grado di esprimere.

3.3.2. *I presupposti di applicazione del controllo giudiziario*

I presupposti applicativi del controllo giudiziario non sono tutti compiutamente indicati dall'art. 34-*bis* co. 1 cod. antimafia, ma devono essere in parte ricavati da una lettura combinata dell'anzidetta norma con l'art. 34 cod. antimafia.

Pur in mancanza di un'espressa previsione in tal senso, sembra di poter dire che anche per l'applicazione del controllo giudiziario sia necessario il requisito negativo dell'assenza dei presupposti della confisca. Sembrano

presupposto legittimante l'applicazione della misura di cui all'art. 34 cod. antimafia, quantomeno con riferimento ad alcuni degli "agevolati", imputati del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. Cfr. Trib. Pavia, sent. 24 giugno 2020, n. 342, inedita, già passata in giudicato nel momento in cui si scrive.

[171] Cfr. F. Roia, I. Romani, *L'amministrazione giudiziaria come strumento di prevenzione dello sfruttamento lavorativo nella giurisprudenza del Tribunale di Milano*, in M. Ferraresi, S. Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, Modena, 2024, p. 255.

deporre in tal senso, da un lato, il rinvio, per vero piuttosto laconico, operato dall'art. 34-*bis* co. 1 all'art. 34 co. 1 e, per altro verso, la logica scalare che sorregge il microsistema delle misure di prevenzione patrimoniali (dalla misura più afflittiva della confisca alla meno invasiva del controllo giudiziario, con l'amministrazione giudiziaria quale misura a intensità intermedia) [172].

Quanto ai presupposti positivi, occorre, per un verso, che «l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34» sia «occasionale» [173] e, per altro verso, che siano riscontrabili «circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose» idonee a condizionare l'attività dell'impresa [174].

Dalle locuzioni appena richiamate, lette in combinato disposto con l'art. 34, possono ricavarsi tre indicazioni.

In primo luogo, l'ipotesi dell'impresa *stricto sensu* vittima resta esclusa dall'ambito di applicazione del controllo giudiziario, probabilmente in ragione della considerazione che, laddove il clan mafioso abbia esercitato nei confronti dell'ente la sua forza intimidatrice, il miglior strumento di protezione della compagine imprenditoriale sia l'amministrazione giudiziaria in ragione del più pervasivo controllo esercitato dal giudice sull'azienda.

In secondo luogo, la condotta agevolativa che giustifica l'applicazione del controllo giudiziario è meno grave di quella che legittima l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria: in questo secondo caso, infatti, la condotta agevolativa dev'essere evidentemente caratterizzata da una certa abitualità,

---

[172] Sono della medesima opinione M. Bontempelli, *L'accertamento penale alla prova della nuova prevenzione antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2018, p. 2, il quale osserva che sembra «d'altronde implicito alla costruzione del comma 1 dell'art. 34-*bis* che il controllo giudiziario abbia lo stesso presupposto negativo dell'amministrazione giudiziaria, correlato all'inesistenza delle fattispecie di prevenzione patrimoniale»; e G. Varraso, M. Pisati, *Controllo giudiziario delle aziende*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1361.

[173] Secondo R. Delfino, M. Geraci, S. Rinaldo, E. Squillaci, *Dossier. Art. 34-bis d.lgs. 159/2011. Il controllo giudiziario delle aziende*, febbraio 2018, p. 11, reperibile sul sito www.cerpec.unirc.it, il contributo agevolatore occasionale ha «carattere isolato e discontinuo, ma cionondimeno present[a] una efficacia causale rispetto al rafforzamento dell'altrui attività illecita comunque apprezzabile, alla stregua di una ragionevole valutazione prognostica che tenga conto anche degli altri indici fattuali previsti dalla disposizione *de qua*».

[174] Come giustamente sottolineato da F. Balato, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-*bis *codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3/2019, p. 84, il concreto pericolo di infiltrazioni mafiose costituisce un vero e proprio presupposto applicativo del controllo giudiziario: ne consegue che «in tanto si può praticare il controllo giudiziario, definito come il livello minimo di intervento adottabile, in quanto – unitamente alle altre condizioni – vi sia il concreto pericolo di infiltrazioni mafiose per l'organismo economico stesso, e che questo sia idoneo a condizionarne l'attività».

se non addirittura da una vera e propria sistematicità. In questo senso, benché alcune infelici scelte linguistico-formulatorie abbiano creato una qualche disarmonia tra gli artt. 34 e 34-*bis* con particolare riferimento al contributo agevolativo [175], si può comunque pacificamente riconoscere come il controllo giudiziario sia rivolto a quelle realtà aziendali che si trovano ancora in una fase, per così dire, inziale del contagio mafioso [176].

In terzo luogo, il controllo giudiziario, diversamente dall'amministrazione giudiziaria, risulta *per tabulas* limitato ai casi in cui l'impresa entri in contatto con una cosca mafiosa, delineando così uno strumento strettamente antimafia [177].

Un'assai peculiare declinazione applicativa del controllo giudiziario, sempre centrata sul contagio mafioso, è poi prevista al co. 6 dell'art. 34-*bis* cod. antimafia, laddove viene prevista la possibilità per l'impresa che è stata attinta da un'informazione interdittiva antimafia di sospenderne gli effetti attraverso l'impugnazione della stessa davanti al giudice amministrativo e la contestuale istanza di sottoposizione al controllo giudiziario al giudice della prevenzione [178]. La disciplina di raccordo tra misura di prevenzione e documentazione antimafia, tutt'altro che esaustiva [179], ha però dato vita a un serrato

---

[175] In effetti, come acutamente osservato da M. Bontempelli, *L'accertamento penale alla prova della nuova prevenzione antimafia*, cit., p. 10, il contributo agevolativo richiesto ai fini dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario non è perfettamente sovrapponibile: ciò perché, nel caso di cui all'art. 34 cod. antimafia, esso sarebbe soltanto potenziale («*possa* agevolare»), mentre in quello di cui al successivo art. 34-*bis* sembrerebbe invece attuale («quando l'agevolazione … *risulta* occasionale»). Tale scelta legislativa appare però di difficile comprensione, dal momento che finisce per anticipare irragionevolmente l'intervento preventivo in relazione alla misura patrimoniale più gravosa, e invece per chiedere qualcosa di più – vale a dire: un'agevolazione in atto – alla meno intrusiva misura del controllo giudiziario.

[176] C. Visconti, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, pp. 237-238; E. Birritteri, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia*, cit., pp. 856-857.

[177] Cfr. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 220.

[178] Giudica tale ipotesi applicativa «una novità di non poco rilievo» T. Alesci, *I presupposti ed i limiti del nuovo controllo giudiziario nel codice antimafia*, in *Giur. it.*, 2018, n. 6, p. 1524; similmente C. Visconti, G. Tona, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione*, cit., p. 34, i quali intravedono nel controllo giudiziario 'volontario' una delle «forme inedite di collaborazione tra pubblico e privato a difesa della libertà d'impresa». Sul punto anche D. Brancia, *Il controllo giudiziario delle aziende, introdotto dal nuovo articolo 34 bis del T.U. antimafia*, in *Riv. pen.*, 2018, p. 650.

[179] Ancora F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 222-224.

dibattito in merito all'impatto che il positivo svolgimento del controllo giudiziario può produrre sul giudizio d'impugnazione dell'interdittiva e, viceversa, sui riverberi della pronuncia del giudice amministrativo sulla misura di prevenzione [180], dibattito che, com'è noto, vede ancora oggi un intenso confronto a distanza tra Consiglio di Stato [181] e Corte di cassazione [182] (anche *infra*, 4.1).

---

[180] Per un inquadramento del problema, all'interno di una sempre più ampia letteratura, si rimanda a: C. Visconti, *Il controllo giudiziario "volontario"*, cit., p. 237 ss.; F. Bartolini, *Un chiarimento sul nuovo rapporto tra interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 1466 ss.; P.S. Maglione, *Prevenzione patrimoniale al crocevia tra giudice penale e prefettura: lo "strano caso" del controllo giudiziario volontario*, in *Federalismi*, 2021, n. 15, p. 94 ss.; C. Venditti, *Riflessione sull'interazione fra le misure di prevenzione penale ed amministrative nel codice antimafia. Ricerca di coerenza sistemica nel codice antimafia*, in *Federalismi*, 2024, p. 233 ss.; P. Prinzio, *Sul rapporto tra giudizio sulla legittimità dell'informazione antimafia interdittiva e istituto del controllo giudiziario "volontario"*, in *Foro it.*, 2024, III, c. 284 ss.; C. Lorusso, *La lotta alla mafia nell'economia: il rapporto tra l'informazione interdittiva antimafia e il controllo giudiziario volontario delle aziende*, in *Dir. proc. amm.*, 2024, p. 251 ss.; T. Alesci, F. Lombardi, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario tra interferenze normative e distorsioni applicative*, in *Amministrativ@mente*, 2024, p. 1011 ss.; F. Tondin, *Rifiuto di iscrizione nella "white list" e ammissibilità del controllo giudiziario volontario*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 2304 ss.; E. Birritteri, *Accertamento dell'infiltrazione criminale nell'ente e controllo giudiziario "volontario"*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1647 ss.; G. D'Angelo, *Impugnazione dell'informazione interdittiva e controllo giudiziario volontario: profili critici dopo il d.l. n. 152 del 2021*, in *Foro it.*, 2023, III, c. 159 ss.; V. Finocchio, *Controllo giudiziario e informazione interdittiva antimafia: un rapporto complesso*, in *Foro it.*, 2022, III, c. 380 ss.; D. Brancia, *Il crepuscolo del controllo giudiziario delle aziende. Riflessioni sulle modifiche al Testo Unico Antimafia: dal controllo preventivo al dovere di contraddittorio nel rilascio delle informazioni interdittive*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2022, n. 2, p. 102 ss.; M. Arbotti, *Il controllo giudiziario volontario, tra valorizzazione ermeneutica del concreto pericolo di infiltrazioni mafiose e rischio di effetti paradossali*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2898 ss.; M. Di Florio, *Brevi considerazioni sui rapporti nel "diritto vivente" tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario volontario dell'impresa in odor di mafia*, in *Leg. pen.*, 2021, 15 marzo 2021; A. Merlo, *Il controllo giudiziario "volontario": fra irrazionalità della disposizione e irrazionalità interpretative*, in *Foro it.*, 2020, II, c. 135 ss.; A. Chiarella, *Profili dogmatici della discrezionalità prefettizia nella prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa. Dubbie interferenze fra giurisdizione amministrativa ed ordinaria nel rapporto tra il controllo giudiziario "su richiesta" e l'interdittiva antimafia*, in *Federalismi*, 2024, p. 82 ss.; G. Francolini, *Questioni processuali in tema di applicazione del controllo giudiziario delle aziende* ex *art. 34* bis*, comma 6, d.lgs. n. 159/2011*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 255 ss.

[181] Com'è noto, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 6, 7 e 8 del 13 febbraio del 2023, ha affermato che la pendenza del controllo giudiziario volontario non è causa di sospensione del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva. Per un commento alla pronuncia v. C. Cappabianca, *Gli effetti sul giudizio amministrativo del controllo giudiziario delle aziende* ex *art. 34*-bis*, comma 6, d.lg. n. 159/2011: dopo l'Adunanza plenaria n. 7/2023*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, p. 743 ss.; G. D'Angelo, *Impugnazione dell'informazione interdittiva e controllo giudiziario volontario*, cit., c. 159 ss.

[182] Sempre in tema di rapporti tra controllo giudiziario volontario e informazione interdittiva

Per quanto attiene, infine, allo standard di prova, sembra di poter dire, sulla base dei medesimi argomenti appena sopra formulati con riferimento al requisito negativo della mancanza dei presupposti della confisca, che esso sia il medesimo di quello esplicitato all'art. 34, vale a dire quello dei sufficienti indizi. Il che ripropone, di conseguenza, le medesime criticità già esposte con riferimento alla misura dell'amministrazione giudiziaria (*supra*, 3.3.1).

3.3.3. *In particolare, l'impresa sottoposta a intimidazione mafiosa*

Come si è visto, una delle due possibili applicazioni dell'amministrazione giudiziaria è quella dell'impresa vittima dell'intimidazione mafiosa; si tratta di un'ipotesi con finalità di protezione e di accompagnamento all'affrancamento della realtà imprenditoriale dal condizionamento dei clan [183]. A fronte, dunque, dei sufficienti indizi dell'esercizio della forza intimidatrice mafiosa in danno dell'ente, esso viene privato del proprio *management* e il tribunale, per mezzo dell'amministratore giudiziario, si fa operatore economico per un periodo che può protrarsi fino a due anni.

Ora, se la situazione di impresa vittima, descritta dal legislatore, non pone particolari problemi dal punto di vista concettuale, essendo chiaro che tale è quell'impresa che subisce l'intimidazione di un gruppo mafioso (attraverso, ad esempio, gravi minacce agli amministratori, episodi di vandalismo, comportamenti concorrenziali sleali, danneggiamento della sede o dei magazzini, ecc.) [184], più di una perplessità sorge quando si cali questa prima ipotesi nella realtà.

Per un verso, infatti, all'interno del multiforme e sfaccettato fenomeno

si è recentemente pronunciata Cass., sez. I, 17 dicembre 2022 (dep. 8 maggio 2023), n. 19154, Co.Ge.Ma. s.r.l., con note di A. Merlo, *Ancora controversi i rapporti fra controllo giudiziario "volontario" e interdittive*, in *Giur. it.*, 2023, p. 2722 ss., e di E. Davì, *Sui rapporti tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario la Cassazione riannoda il groviglio che il Consiglio di Stato aveva dipanato*, in *Foro it.*, 2023, II, c. 497 ss., la quale ha affermato che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva di cui all'art. 34-*bis* co. 7 cod. antimafia è provvisoria ed è destinata a durare solo per il tempo della pendenza del giudizio amministrativo instaurato contro di essa, e che l'accesso al controllo giudiziario volontario non è consentito all'impresa che abbia impugnato il provvedimento di revisione prefettizia non liberatorio dell'originaria informazione interdittiva antimafia, la cui legittimità sia stata accertata dal giudice amministrativo in via definitiva.

[183] Così A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 416, laddove osserva che l'applicazione della misura «dovrebbe allora tendere in questo caso a consentire all'impresa di liberarsi della pressione criminale scoprendo le manovre mafiose e possibilmente i responsabili, o, comunque, inducendo gli operatori mafiosi ad allontanare i loro interessi dall'impresa, per non rischiare di essere coinvolti nelle indagini».

[184] *Ivi*, p. 415.

dell'inquinamento mafioso dell'economia [185], il caso dell'imprenditore che prova in tutti i modi a resistere alle pressioni mafiose senza scendere a patti o a compromessi con il clan non sembra essere l'ipotesi più frequente nella prassi, accadendo, per contro, assai più spesso che l'imprenditore, sia pure *obtorto collo*, si rassegni a cooperare con il gruppo mafioso, pur di far cessare, o quantomeno di ridurre, gli episodi di intimidazione [186]. In questo diverso caso, però, il confine tra impresa vittima e impresa agevolatrice si fa davvero labile, posto che l'impresa, sia pure coattivamente, finisce per fornire un contributo all'associazione criminale [187].

Per altro verso, poi, ci si può interrogare se sia in linea con il principio di proporzione – e, forse, prima ancora, se sia opportuno dal punto di vista politico-criminale – assoggettare un'impresa *stricto sensu* vittima del condizionamento mafioso a una misura potenzialmente molto impattante qual è quella dell'amministrazione giudiziaria, la quale può incidere in maniera significativa sulla compagine aziendale e sulle scelte economico-imprenditoriali dell'ente (*infra*, 3.4). Il timore, già da tempo espresso dalla dottrina, è insomma quello che «il legislatore, ricorrendo ad una tecnica di tipizzazione ambientale troppo distante dalle soglie di effettiva responsabilità penale, abbia proceduto ad un'irragionevole equiparazione tra vittima e colluso, sottoponendoli allo stesso trattamento sulla base di un giudizio di "pericolosità reale" che si fonderebbe su un fascio di relazioni ambigue e difficilmente

---

[185] Cfr., in tal senso, A. Mangione, *La misura di prevenzione patrimoniale tra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001, p. 353, il quale individua tre particolari modalità relazionali dell'operatore economico con le cosche mafiose: in primo luogo, l'imprenditore "acquiescente", il quale, valutati i costi delle possibili alternative, «opta per una situazione di passiva sudditanza»; in secondo luogo, l'imprenditore "resistente", il quale accetta di sopportare i costi e tutti gli altri effetti collaterali determinati dalla sua resistenza all'associazione mafiosa; in terzo luogo, l'imprenditore "cooperatore", il quale si interfaccia con la mafia per «sfruttare le potenzialità insite nell'apertura di spazi di cointeressenza».

[186] Come osservato da A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 416, questa prima "situazione tipo" si riferisce «ad attività economiche, che appartengono a soggetti non indiziati, né imputati, e che però da un punto di vista oggettivo risultino sottoposte ad uno stato di soggezione rispetto all'organizzazione mafiosa». In particolare si «deve trattare di imprese che siano vittime dell'organizzazione criminale, costrette a collaborare con essa per sopravvivere (basti pensare ad imprese sottoposte alla c.d. usura imprenditoriale) o evitare le tipiche manifestazioni della violenza mafiosa (incendi, incidenti, omicidi); imprese originariamente estranee alla logica e ai metodi mafiosi, costrette in seguito a sottomettersi ad un'organizzazione criminale e, quindi, a diventarne in qualche modo uno *strumento*».

[187] Cfr. ancora A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 424, la quale riconosce che è piuttosto «difficile distinguere la situazione dell'imprenditore innocente, vittima della mafia, da quella dell'imprenditore colluso».

afferrabili come quelle che sostanziano il concetto di "contiguità mafiosa"» [188].

Quanto ai rapporti con il sistema della responsabilità da reato degli enti, l'ipotesi di applicazione dell'amministrazione giudiziaria nei confronti dell'impresa vittima non pone particolari problemi di interferenza, dal momento che il d.lgs. n. 231/2001 si rivolge non già all'impresa che subisce i comportamenti criminali altrui, bensì all'ente che, per carenze organizzative, ha contribuito alla realizzazione di un reato che è stato commesso dall'apicale o dal subordinato nel suo interesse o che si è rivolto a suo vantaggio.

Certo è, però, che, estendendo all'impresa vittima l'applicazione di una misura, qual è l'amministrazione giudiziaria – che, lo si vedrà, ha contenuti assai impattanti e, soprattutto, affini ai modelli d'intervento predisposti dal d.lgs. n. 231/2001 (*infra*, 3.4) – si corre il rischio di dilatare eccessivamente le possibilità d'ingerenza dell'autorità giudiziaria sui contesti economico-imprenditoriali.

3.3.4. *In particolare, l'impresa agevolatrice*

Il concetto di agevolazione – concetto che, preso di per sé, «risulta alquanto generico e tale da consentire ampia discrezionalità all'interprete» [189] – nel microcosmo della prevenzione "mite" si presenta, come si è visto, in due varianti, che si distinguono non tanto sul piano qualitativo, quanto piuttosto sul piano quantitativo (*supra*, 3.3.1, 3.3.2): la prima, propria dell'amministrazione giudiziaria, è un'agevolazione a carattere stabile e ricorrente, potendo perfino raggiungere il grado della sistematicità; la seconda, caratterizzante il controllo giudiziario, è invece soltanto episodica o, per usare l'espressione dell'art. 34-*bis* cod. antimafia, «occasionale», cui deve accompagnarsi «il concreto pericolo di infiltrazioni mafiose» in grado di condizionare l'attività dell'ente.

Nel silenzio della legge, il contributo agevolatore rilevante ai sensi degli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia può consistere tanto nella commissione di un reato, quanto nella realizzazione di condotte che, di per sé lecite, forniscono comunque un contributo all'attività criminosa dell'agevolato [190].

---

[188] *Ibidem*.

[189] A. Mangione, *La misura di prevenzione patrimoniale*, cit., p. 347.

[190] Rileva giustamente questo aspetto A.M. Maugeri, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., p. 425, la quale osserva che «la legge non specifica la natura del tipo di legame, consentendo un'assoluta libertà di azione al proponente la misura, nel senso che in teoria l'attività agevolativa di per

Lo schema, descritto dagli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, dell'ente che fornisce un contributo agevolatore alla realizzazione di reati da parte di individui persone fisiche non può che richiamare alla mente il meccanismo di imputazione della responsabilità nei confronti dell'ente per il reato commesso, dall'apicale o dal subordinato, nel suo interesse o a suo vantaggio. Come si è visto, infatti, l'ente può essere incolpato se il reato commesso dall'apicale o dal subordinato, sul piano oggettivo, è stato rivolto nel suo interesse o gli ha comunque arrecato un vantaggio, e, sul piano soggettivo, è stato reso possibile da una colpa di organizzazione (*supra*, 2.7). Uno schema, quello appena descritto, che una parte della dottrina ha spiegato proprio in termini di agevolazione colposa dell'ente rispetto al reato commesso dalla persona fisica (ancora *supra*, 2.7).

È vero, come si è già sottolineato, che "sistema 231" e misure di prevenzione "mite" sembrano occuparsi di fenomeni in parte diversi: il primo, finalizzato a sanzionare l'ente per non aver impedito la realizzazione di un reato da parte del suo dipendente, le seconde deputate a colpire quelle forme di collateralità del mondo imprenditoriale che forniscono un supporto, un contributo, alla realizzazione di un reato da parte di soggetti esterni.

Si è però d'altra parte già rilevato come, sia pure attraverso un'interpretazione estensiva del dato letterale e dell'intenzione del legislatore storico, si potrebbe pervenire a una lettura più ampia del concetto di agevolazione di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, ricomprendendovi anche i casi di agevolazione 'interna' all'ente (si pensi, ad esempio, al caso del dipendente concorrente eventuale nel reato di associazione mafiosa, agevolato dal suo datore di lavoro; o, similmente, al caso del dipendente imputato del reato di usura, non ostacolato ma anzi favorito dall'ente nella realizzazione dei profitti illeciti). Ammettendo una tale lettura estensiva, sarebbe giocoforza riconoscere una totale sovrapposizione tra i due sistemi, per lo meno nei casi in cui l'agevolato è un soggetto interno all'impresa.

Anche a prescindere dalla lettura appena proposta che, come si è detto, appare un po' forzata e, soprattutto, non risulta in linea con le situazioni che il legislatore del 1992 (e, probabilmente, anche il legislatore del 2017) aveva l'obiettivo di aggredire attraverso lo strumento preventivo, restano nondimeno delle significative e problematiche intersecazioni tra il modello della

sé potrebbe rappresentare un'attività economica *lecita*, ma funzionale agli scopi dell'attività del proposto o dell'imputato».

responsabilità da reato dell'ente e le misure dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario [191].

In cosa può consistere, infatti, il contributo agevolatore dell'ente rilevante ai sensi degli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia? A tal proposito si possono prospettare due ipotesi.

La prima ipotesi riguarda i casi in cui sia commesso un *reato incluso* nel catalogo dei reati-presupposto che coinvolgono la responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (ad esempio, un reato tributario o una corruzione): in questi casi, indipendentemente dal fatto che il contributo agevolatore sia rivolto all'esterno dell'impresa, vi sarebbero tutti i presupposti per avviare un procedimento a carico dell'ente per accertare se il reato compiuto dal dipendente è stato occasionato da un deficit organizzativo rimproverabile all'ente. Nel particolare caso in cui, poi, l'attività agevolativa di carattere delittuoso sia rivolta a un'associazione di tipo mafioso, va sottolineato che l'ampia formulazione dell'art. 24-*ter* d.lgs. n. 231/2001, nel dare rilievo ai «delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo», dilata assai significativamente la responsabilità da reato degli enti, la quale si estende così a tutti i delitti, anche non puntualmente menzionati negli artt. 24 ss., che risultino aggravati ai sensi dell'art. 416-*bis*.1 c.p. [192].

La seconda ipotesi, invece, include i casi in cui il contributo agevolatore consiste in un reato non incluso nel catalogo dei reati-presupposto di cui agli artt. 24 ss. d.lgs. n. 231/2001 (potrebbe trattarsi, ad esempio, del reato di frode in processo penale e depistaggio di cui all'art. 375 c.p.). Ebbene, in questi casi, pur non essendovi un immediato rischio di sovrapposizione dell'amministrazione giudiziaria o del controllo giudiziario al "sistema 231", dal momento che l'ente non potrebbe essere incolpato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 ma potrebbe solo essere attinto dalla misura di prevenzione, si scorge comunque un'interferenza degli strumenti *ante delictum* rispetto alla responsabilità da reato dell'ente, nella forma di un aggiramento del limite d'operatività del d.lgs. n. 231/2001, costituito dal *numerus clausus* dei reati-presupposto.

Sia pure in una forma più sfumata, un analogo rischio di aggiramento dei limiti di applicazione del sistema della responsabilità da reato degli enti si

---

[191] Si rilevavano queste intersecazioni già in E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 131 ss. Si veda anche A. Bernasconi, *L'amministrazione e il controllo giudiziari delle aziende nella normativa antimafia: rapporti e intersezioni con il D.L.vo 9 giugno 2001 n. 231*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2019, n. 2, p. 119 ss.

[192] In tal senso S. Bruno, sub *Art. 24*-ter *d.lgs. n. 231/2001*, cit., pp. 553-554.

scorge anche nel caso in cui il contributo agevolatore si risolva in un comportamento lecito, o illecito ma non penalmente rilevante. In questi casi, in effetti, ci si può interrogare se l'applicazione di misure, quali sono quelle di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, le quali hanno impatto tutt'altro che trascurabile sull'impresa destinataria e che per certi versi sono affini all'intervento realizzato attraverso i meccanismi sanzionatori predisposti dal d.lgs. n. 231/2001 (*infra*, 3.4), non si traduca, di nuovo, in un'indebita "invasione di campo" dell'autorità giudiziaria nel mondo economico e imprenditoriale.

Dello spinoso e delicato tema delle interferenze delle misure di prevenzione "mite" rispetto al "sistema 231", è bene ricordarlo, non poteva certo occuparsi il legislatore del decreto Martelli, posto che nel 1992 l'incolpazione dell'ente per reati commessi nel suo interesse o nel suo vantaggio costituiva ancora esclusivo appannaggio della riflessione accademica (*supra*, 3.1). Così come non si possono imputare distrazioni al legislatore del d.lgs. n. 231/2001, dal momento che, nella sua prima versione, la responsabilità degli enti non contemplava, tra i reati-presupposto, il delitto di associazione mafiosa (inserito soltanto con la l. n. 94/2009), mentre l'allora vigente sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche era da considerarsi una misura esclusivamente antimafia, fino a quel momento mai, o quasi mai, utilizzata nella prassi (ancora *supra*, 3.1).

L'intreccio tra i due sistemi si è iniziato a delineare – ingarbugliandosi poi via via sempre di più nell'applicazione pratica dell'amministrazione giudiziaria a contesti di agevolazione in cui non risultava coinvolta la criminalità mafiosa (*supra*, 3.3.1) – a partire, da un lato, dall'inserimento, nel d.lgs. n. 231/2001, dell'art. 24-*ter*, che ha esteso la responsabilità da reato dell'ente ai delitti di criminalità organizzata mafiosa, con tutti i problemi di ordine teorico e pratico che ne sono derivati [193], e, dall'altro lato, dal riordino della legislazione di prevenzione nel d.lgs. n. 159/2011 e dalla successiva riforma delle misure di prevenzione "mite" per opera della l. n. 161/2017 (*supra*, 3.1). Si è realizzata, in altri termini, una convergenza che, se non del tutto casuale, è andata comunque ben oltre le intenzioni del legislatore; una convergenza che, di fatto, vede oggi le misure di prevenzione invadere il territorio d'elezione del d.lgs. n. 231/2001.

Di tali interferenze, peraltro, sembrano essere perfettamente consapevoli i giudici della prevenzione. È nota, a tal proposito, l'interpretazione che del

[193] Cfr. la nota 29 e la bibliografia ivi richiamata.

concetto di agevolazione ha offerto, a partire da alcuni decreti del 2016 [194], il Tribunale di Milano, il quale ha affermato che l'agevolazione rilevante ai sensi dell'art. 34 cod. antimafia (ed evidentemente anche quella rilevante ai sensi dell'art. 34-*bis* cod. antimafia) sarebbe soltanto quella colposa [195]. Nel decreto che ha inaugurato tale interpretazione, nel quale viene richiamata a supporto argomentativo la sentenza della Corte cost. n. 487/1995 relativa alla confisca disposta all'esito dell'amministrazione giudiziaria (su cui v. subito *infra*, nota 198), si legge infatti che, con l'agevolazione di cui all'art. 34 cod. antimafia, «il soggetto terzo (nel caso concreto una persona giuridica, la cui manifestazione agevolatrice deve ovviamente essere letta alla luce dei comportamenti posti in essere dalle persone fisiche dotate di potere di decisione, rappresentanza e controllo) [pone] in essere una condotta censurabile su un piano di rimproverabilità "colposa", quindi negligente, imprudente o imperita, senza che ovviamente la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione», posto che tale ultimo caso «è ascrivibile nella cornice dolosa del diritto penale, ad ipotesi concorsuali o, quantomeno, favoreggiatrici» [196].

In altri termini, nella prospettiva del Tribunale di Milano, se l'agevolazione è colposa si rientra nell'ambito di applicazione delle misure di prevenzione; se, invece, l'agevolazione sconfina nel dolo, ci si trova di fronte a condotte penalmente rilevanti e, di conseguenza, il sistema di prevenzione dovrebbe cedere il passo al diritto penale (e, dunque, teoricamente anche al sistema della responsabilità da reato degli enti) [197].

---

[194] Il primo decreto, di cui si ha conoscenza, in cui viene proposta un'interpretazione restrittiva del concetto di agevolazione di cui all'art. 34 cod. antimafia da parte del Tribunale di Milano è del 23 giugno 2016, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2016, con nota di C. Visconti, *Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*.

[195] Tale interpretazione è stata ribadita anche negli ultimi decreti applicativi l'amministrazione giudiziaria in relazione a fatti di caporalato, già citati alla nota 165: cfr. Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 5 giugno 2024, n. 12; Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 3 aprile 2024, n. 10; Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., 15 gennaio 2024.

[196] Così Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 23 giugno 2016, n. 6, citato alla nota 194.

[197] Dànno conto di questa (come si vedrà subito, assai opinabile) interpretazione dell'art. 34 cod. antimafia proposta dal Tribunale di Milano, G. Chiaraviglio, *La misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche; due recenti pronunce del Tribunale di Milano*, in *Riv. dott. comm.*, 2017, n. 1, p. 137; C. Visconti, *Ancora una decisione innovativa del tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*, cit., § 2; M. Pisati, *Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1347. Secondo F. Roia, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, 2018, p. 1493, la tesi della

Ora, diversi sono gli argomenti che rendono scarsamente persuasiva, già sul piano teorico e dogmatico, la lettura del concetto di agevolazione negli artt. 34 e 34-*bis* proposta dal Tribunale di Milano.

Anzitutto, viene fatto dire troppo alla già menzionata pronuncia n. 487/1995 in cui la Corte costituzionale si era limitata a escludere l'incostituzionalità della confisca prevista dall'art. 3-*quinquies* l. n. 575/1965 (oggi art. 34 co. 6 cod. antimafia) valorizzando proprio la condotta agevolativa (e, per ciò stesso, colpevole) dei destinatari del provvedimento ablatorio [198].

Inoltre, sembra quasi che vengano sovrapposti due piani distinti, e cioè quello della colpa di organizzazione – richiesta, nell'ambito del d.lgs. n. 231/2001, per collegare soggettivamente l'illecito all'ente mediante il rimprovero di non aver adottato le misure necessarie a prevenire la sua realizzazione (*supra*, 2.7) – con quello della natura dolosa o colposa della condotta agevolativa posta in essere dall'agente persona fisica [199].

---

natura (solamente) colposa dell'agevolazione si giustificherebbe sulla base di «una lettura costituzionalmente orientata del presupposto applicativo della misura di prevenzione», senza però specificare quale sia il parametro costituzionale di riferimento.

[198] Il riferimento è a Corte cost., sent. 8-20 novembre 1995, n. 487. Sotto la vigenza degli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* l. n. 575/1965 era stato sollecitato l'intervento del Giudice delle leggi in quanto si dubitava della compatibilità costituzionale della confisca applicabile all'esito del periodo di sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni, in ragione del fatto che detto provvedimento ablatorio avrebbe attinto persone "sostanzialmente incolpevoli", le quali non potevano subire l'applicazione della confisca proprio perché estranee alle dinamiche criminali agevolate e, dunque, non pericolose. La Corte costituzionale aveva tuttavia escluso una violazione dell'art. 27 co. 1 Cost. sulla base dell'argomento che, alla scelta di utilizzare la propria attività economica per agevolare una cosca mafiosa ovvero gli autori di uno dei reati indicati, «logicamente si sovrappone la consapevolezza delle conseguenze che da ciò possono scaturire»: «[o]ve, quindi, all'esito della temporanea sospensione dall'amministrazione dei beni, emergano elementi atti a far ritenere che quei beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, e si appalesi quindi per questa via ormai realizzata una obiettiva commistione di interessi tra attività di impresa e attività mafiosa, ben si spiega, allora, la funzione e la legittimità del provvedimento ablatorio, giacché gli effetti che ne scaturiscono si riflettono sui beni di un soggetto certamente non estraneo nel quadro della complessiva gestione del patrimonio mafioso, che a sua volta rappresenta, in ultima analisi, l'obiettivo finale che la confisca mira a comprimere». Nulla, quindi, nell'argomentare della Corte costituzionale lascia intendere che l'agevolazione rilevante ai fini dell'applicazione dell'amministrazione giudiziaria sia soltanto di tipo colposo.

[199] Sottolinea la commistione tra criteri d'imputazione soggettiva della persona fisica e criteri d'imputazione dell'ente anche A. Merlo, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale: "Adelante con juicio"*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, p. 177, il quale giustamente osserva che «il ragionamento sui presupposti della rimproverabilità colposa dell'impresa (…) si ferma qui, alle soglie dell'intuizione». A ben vedere, infatti, «benché l'intero provvedimento sia incentrato sull'importanza di una corretta organizzazione aziendale, i giudici milanesi finiscono pur sempre col ripiegare pigramente su un'idea di

Ancora, e in aggiunta a quanto appena rilevato, vale la pena di sottolineare che il criterio discretivo proposto dai giudici milanesi non regge nemmeno sul più ristretto piano del confronto con il modello di ascrizione della responsabilità da reato nei confronti dell'ente, il quale, come si è visto, ha natura eminentemente colposa e delinea, secondo alcuni, proprio una particolare forma di agevolazione colposa dell'impresa rispetto al reato realizzato dall'intraneo (*supra*, 2.7). Com'è evidente, quindi, riproponendo un concetto che viene già impiegato per spiegare lo schema ascrittivo della responsabilità nei confronti dell'ente al metro del d.lgs. n. 231/2001, il giudice milanese non riesce affatto a compiere un'efficace *actio finium regundorum* della prevenzione "mite".

In ogni caso, anche ammettendo la bontà del suddetto criterio, esso si rivela, alla prova dei fatti, insufficiente e, quel che è più grave, foriero di non trascurabili distorsioni dal punto di vista logico-sistematico e applicativo.

A ben vedere, infatti, se si riconosce all'agevolazione rilevante ai sensi degli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia natura esclusivamente colposa, nei termini, ovviamente, in cui la intende il Tribunale di Milano, i rapporti tra prevenzione e "sistema 231" risultano coerenti nel solo caso in cui l'agevolazione dolosa dell'ente integri un reato e questo reato figuri nel catalogo di cui agli artt. 24 ss. d.lgs. n. 231/2001. In questo caso, infatti, l'ente, non aggredibile attraverso il sistema di prevenzione, sarebbe però coerentemente sottoposto a procedimento ai fini dell'accertamento della sua responsabilità da reato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Diversamente, e paradossalmente, se l'agevolazione dolosa dell'impresa si sostanzia in un reato che non è incluso tra i reati-presupposto di cui agli artt. 24 ss. d.lgs. n. 231/2001 o in un comportamento penalmente lecito, il giudice non dispone di alcuno strumento: egli non può ricorrere alla prevenzione "mite", in quanto limitata ai casi (meno gravi) di agevolazione colposa; e non può, com'è ovvio, attivare il procedimento di cui al d.lgs. n. 231/2001, in quanto risulta mancante uno dei presupposti fondamentali per la contestazione della responsabilità da reato nei confronti dell'impresa. Di conseguenza, casi di minore gravità, in quanto caratterizzati da una condotta agevolativa soltanto "colposa", legittimerebbero l'attivazione di una delle gravose misure di cui agli artt. 34 o 34-*bis* cod. antimafia, mentre, assurdamente, ipotesi di maggior allarme sociale, in quanto caratterizzate da un

colpevolezza che – quantomeno nelle premesse teoriche – ricalca invece pedissequamente la struttura concettuale della figura classica della colpa della persona fisica. Ne è la prova il fatto che la stessa condotta di agevolazione è descritta nei termini di una condotta "negligente, imprudente o imperita"».

contributo agevolativo volontario, resterebbero prive di qualsiasi tutela, salva, ovviamente, la contestazione del reato nei confronti della persona fisica [200].

Insomma, appare difficile negare che, oggi, l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione "mite" sia almeno in parte sovrapponibile a quello della responsabilità da reato dell'ente e che tale sovrapposizione determini delle interferenze applicative che rischiano di pregiudicare la corretta (e in molti casi doverosa!) applicazione del d.lgs. n. 231/2001.

3.4. *Segue: i contenuti della prevenzione "mite"*

Se, come si è visto, le misure di prevenzione "mite" presentano la medesima dimensione finalistica della responsabilità da reato degli enti e, con quest'ultima, condividono in buona parte l'area d'azione, anche sul piano dei contenuti i due sistemi si caratterizzano per una sorprendente vicinanza.

Come si è già argomentato altrove, l'amministrazione giudiziaria, nella sua versione più rigorosa, e fedele al dato letterale, dell'azzeramento dei vertici aziendali dell'ente prevenuto, è modulata in maniera del tutto analoga alla sanzione del commissariamento giudiziale di cui all'art. 15 d.lgs. n. 231/2001 [201].

Peraltro, esiste nella prassi anche una versione, per così dire, "alleggerita" della misura di cui all'art. 34 cod. antimafia, innovativamente sperimentata, ancora una volta, dal giudice della prevenzione milanese in un periodo precedente alla riscrittura del controllo giudiziario del 2017 [202] e consistente

---

[200] Similmente, di nuovo, A. Merlo, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale*, cit., p. 178, il quale sottolinea che mantenendo «la classica prospettiva antropomorfica nell'imputazione soggettiva dei fatti si rischierebbe (quantomeno in astratto) di lasciar fuori dal campo applicativo delle misure di prevenzione patrimoniale anche situazioni che a buon diritto vi andrebbero ricondotte, tenuto conto anche del preciso orientamento recuperatorio impresso dal legislatore nel 2017 e vieppiù perseguito con i successivi interventi riformatori».

[201] Cfr. E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 132 ss. Più in generale, v. A. Palazzolo, *L'impresa in amministrazione giudiziaria nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Nuovo dir. soc.*, 2023, p. 1652, il quale riconosce che tutte le «gestioni coattive presentano elementi comuni sia per le modalità, per lo più ablatorie comunque implicanti lo spossessamento degli organi decisionali, che per le finalità, tendenzialmente preordinate all'eliminazione di fattori di crisi, nella prospettiva del risanamento e della continuità aziendale».

[202] Si vedano, ad es., Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 24 giugno 2016, n. 6, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2016, con nota di C. Visconti, *Ancora una decisione innovativa del tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*, il quale elogia la proposta applicativa del giudice milanese; nonché a Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 27 gennaio 2017, in *Dir. pen. cont.*, 4 ottobre 2017, con nota di G. Capecchi, *La misura di prevenzione patrimoniale*

non già, come previsto dalla *littera legis*, nello spossessamento gestorio dell'ente, bensì in un mero affiancamento dell'amministratore giudiziario al *management*[203]. Un'interpretazione, quella del Tribunale di Milano, che, se già appariva eccentrica prima dell'introduzione dell'art. 34-*bis* cod. antimafia, in quanto sfornita di qualsiasi appiglio letterale e/o sistematico e, dunque, *praeter legem*, risulta oggi, a seguito dell'autonomizzazione del controllo giudiziario, del tutto priva di giustificazione, posto che, coerentemente con la logica scalare che dovrebbe caratterizzare la prevenzione "mite", è proprio la meno grave misura del controllo giudiziario a caratterizzarsi, nella sua modulazione contenutistica più afflittiva (art. 34-*bis* co. 2 lett. b cod. antimafia), per la nomina di un amministratore giudiziario in supporto (non in sostituzione) dell'organo amministrativo. Ciò nonostante, il giudice milanese continua a perseverare in tale rimodulazione fisionomica dell'amministrazione giudiziaria[204].

Ancora, si può notare come un esito comune alla responsabilità da reato degli enti e alle misure di prevenzione sia quello confiscatorio: l'ablazione dei proventi illeciti, infatti, costituisce un esito possibile, per certi versi scontato, di entrambi i sistemi (anche *supra*, 2.5).

Inoltre, va rilevato che come il controllo giudiziario, nella sua duplice declinazione di obblighi comunicativi (art. 34-*bis* co. 2 lett. a cod. antimafia) e di commissariamento del *management* (art. 34-*bis* co. 2 lett. b cod. antimafia),

---

dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità. Dà conto di tale prassi applicativa anche D. Brancia, *Del controllo giudiziario delle aziende. Un'occasione di bonifica del tentativo occasionale di condizionamento mafioso oppure un'esigenza pubblicistica di giurisdizionalizzazione dell'impresa*, in *Nuovo dir. soc.*, 2018, 9, p. 1394 ss.

[203] Secondo F. Roia, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, cit., p. 1496, tale soluzione trova giustificazione nella «discrezionalità che deve essere riconosciuta al tribunale della prevenzione», il quale sarebbe chiamato «ad una comparazione di interessi di natura costituzionale contrapposti». Secondo l'A., la «possibilità di prevedere un ingresso in ambito societario dotato di flessibilità, e quindi non ancorato alla impegnativa necessità di un impossessamento degli organi gestori – modalità di intervento, questa, senz'altro richiesta in caso di sequestro della società – consente al tribunale della prevenzione di monitorare l'andamento delle prescrizioni in corso di procedura ed eventualmente di rimodulare il livello di controllo societario, anche in forma più penetrante con attivazione d'ufficio, in caso di scarsa collaborazione da parte della dirigenza o di accertamento di fatti nuovi che impongano una riconsiderazione del quadro complessivo. Le diverse modalità di controllo degli organi gestori della società non comportano infatti un aggravamento, in senso tecnico, della misura di prevenzione, istituto peraltro sconosciuto nell'ambito delle misure di prevenzione patrimoniali, ma soltanto una diversa modalità di esecuzione della misura stessa in un quadro interpretativo che autorizza, e che forse impone, addirittura l'intero impossessamento della società» (p. 1498).

[204] Da ultimo, la rimodulazione contenutistica in via interpretativa è stata riproposta in Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., decr. 5 giugno 2024, n. 12.

assomiglia molto a quelle forme di sorveglianza attiva e vigilanza prescrittiva invocate da qualche tempo dalla dottrina come un'ormai necessaria integrazione al catalogo sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 231/2001 (*supra*, 2.8).

L'aspetto che, però, invero in termini piuttosto problematici, avvicina le misure di prevenzione "mite" al "sistema 231" è l'inclusione – in via pretoria nel caso dell'amministrazione giudiziaria[205], *ex lege* nel caso del controllo giudiziario[206] – dei modelli di organizzazione e gestione come contenuto della misura, la cui adozione da parte dell'ente diviene condizione essenziale per l'esito positivo di entrambe le misure.

A ben vedere, infatti, lo stimolo all'adozione di *compliance program* nell'ambito del procedimento di prevenzione appare distonico rispetto ai delicati equilibri definiti nel d.lgs. n. 231/2001, dove i modelli organizzativi non hanno carattere obbligatorio e possono essere imposti in un solo caso, quello del riconoscimento della responsabilità dell'ente, qualora trovi applicazione la misura del commissariamento giudiziale[207] (anche *supra*, 2.4).

Come si è visto, peraltro, la tendenziale facoltatività dei modelli di organizzazione trova spiegazione, da un lato, e principalmente, nella libertà d'impresa, che consente agli enti economici di organizzarsi internamente come meglio credono purché il loro modo di funzionamento non agevoli la commissione di reati, e, dall'altro lato, nel particolare ruolo giocato dall'adozione postuma e spontanea dei *compliance program* nella commisurazione

---

[205] Cfr. C. Pansini, *Aporie normative, difetti di coordinamento e supplenza giurisprudenziale in tema di nuovi strumenti di prevenzione applicabili alle imprese*, cit., p. 1341, laddove l'A., oltra a interrogarsi sul carattere volontario o involontario di tale lacuna, osserva che «nella cornice normativa dell'art. 34 d.lgs. n. 159/2011 manca una previsione espressa del potere dell'amministratore giudiziario nominato di mappare le aree a rischio reato e adottare, per poi attuare, i modelli organizzativi per la prevenzione di tali rischi». Ancora una volta, dunque, è stato il Tribunale di Milano a farsi promotore di questo innovativo orizzonte applicativo. In tutti i decreti già più volte richiamati alle note precedenti, nella parte dispositiva viene dato l'incarico all'amministratore di esaminare l'assetto della società, con particolare riferimento ai bilanci e ai modelli di organizzazione e gestione, mentre nella parte motiva si specifica che l'intervento dell'amministratore deve essere finalizzato a rimodulare l'organizzazione societaria in modo da scongiurare il rischio di nuovi episodi di agevolazione delittuosa. Evidenzia ed elogia tale prassi C. Visconti, *Strategie di contrasto dell'inquinamento dell'economia*, cit., p. 721. Cfr. anche F. Roia, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, cit., p. 1493.

[206] A norma dell'art. 34-*bis* co. 3 lett. d) cod. antimafia all'amministratore giudiziario può essere imposto, tra gli altri, proprio l'obbligo «di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni».

[207] Ai sensi dell'art. 15 co. 3 d.lgs. n. 231/2001, «nell'ambito dei compiti e dei poteri indicati dal giudice, il commissario cura l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di controllo idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi».

della risposta sanzionatoria, in termini sia di neutralizzazione delle sanzioni interdittive sia di riduzione della sanzione pecuniaria (*supra*, 2.6).

Il timore, insomma, è che «un ricorso troppo disinvolto ai modelli di organizzazione e gestione al di fuori del loro fisiologico alveo normativo» ne determini «una torsione funzionale, compromettendone anche le principali potenzialità»[208]: il modello rischia infatti di perdere quella sua aspirazione a essere un incentivo all'autonormazione dell'attività di impresa e finisce per essere un mero strumento di valutazione del tribunale al fine di concedere la revoca della misura di prevenzione[209]. Senza contare, poi, l'imbarazzo in cui potrebbe trovarsi il giudice penale, chiamato, un giorno, ad accertare la responsabilità da reato dell'ente, dovendo valutare l'idoneità di un modello reputato già idoneo dal giudice della prevenzione.

Il carattere accentuatamente pervasivo delle due misure di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, che, come si è appena detto, nel caso dell'amministrazione si spinge fino allo spossessamento gestorio dell'impresa e, in entrambi i casi, all'imposizione di modelli di organizzazione e gestione, desta perplessità ancora maggiori se lo si riguarda in rapporto ai presupposti applicativi su cui amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario si basano.

Come si è visto, infatti, la misura dell'amministrazione giudiziaria si giustifica se vi sono sufficienti indizi che, alternativamente, l'impresa a) sia sottoposta all'intimidazione mafiosa; b) agevoli un soggetto proposto o destinatario di una misura di prevenzione, oppure un soggetto indagato o

---

[208] Così A. Merlo, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale*, cit., p. 180, il quale appena prima sottolinea come l'«*escalation* regolatoria» sottesa al crescente impiego della prevenzione "mite" nei termini appena sopra esposti, potrebbe «riverberarsi in controproducenti forme di *overcompliance* che irrigidiscono l'attività delle imprese, le quali, dal canto loro, si troverebbero di fronte a due alternative: o riparare dietro modelli-paravento, vissuti come mero adempimento cartolare piuttosto che come strumento di prevenzione, alimentando così il più volte deplorato fenomeno della *cosmetic compliance* (*window dressing*), o *paper programs*; oppure disinvestire sulla *compliance*, riservandosi di prestarle attenzione solo dopo eventuali contestazioni da parte dell'autorità giudiziaria per sfruttare i benefici legati all'adozione postuma del modello di organizzazione. In entrambi i casi, comunque, si assiste al fallimento del modello di "prevenzione partecipata" fondato sull'approccio *stick and carrots* alla base del sistema di responsabilità degli enti: l'estrema aleatorietà della risposta giudiziaria rende insostenibile l'onere di controllare la legalità di impresa che lo Stato delega all'ente collettivo, il quale, per suo conto, stenterà a trovare ragioni per giustificare gli onerosi investimenti richiesti sul versante della prevenzione interna». In senso opposto, v. C. Pansini, *Aporie normative, difetti di coordinamento e supplenza giurisprudenziale in tema di nuovi strumenti di prevenzione applicabili alle imprese*, cit., pp. 1342-1343.

[209] Di nuovo A. Merlo, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale*, cit., p. 180.

imputato per uno dei reati specificamente richiamati; mentre la misura del controllo giudiziario si basa sui sufficienti indizi di un'agevolazione occasionale dei medesimi soggetti individuati dall'art. 34 e sul pericolo concreto d'infiltrazione mafiosa (*supra*, 3.3.1, 3.3.2).

Se, nel caso dell'impresa vittima, il commissariamento dell'ente e l'imposizione di modelli organizzativi, con tutti i costi che la loro adozione evidentemente comporta, assumono quasi una connotazione vessatoria, posto che l'impresa risulta sottoposta, suo malgrado, alla violenza mafiosa, nel diverso caso dell'impresa agevolatrice l'applicazione delle misure di prevenzione si fonda su presupposti talmente labili e precari (basta, infatti, che i sufficienti indizi di agevolazione si riferiscano a un soggetto anche soltanto proposto per l'applicazione di una misura di prevenzione o a un soggetto soltanto indagato) da legittimarne l'applicazione anche in casi cui l'intervento preventivo si rivela *ex post* eccessivo: nelle ipotesi, tutt'altro che peregrine, in cui l'agevolato, proposto per l'applicazione della misura di prevenzione, non sia poi destinatario della stessa perché, ad esempio, non socialmente pericoloso, oppure, iscritto nel registro degli indagati, sia poi destinatario di un provvedimento di archiviazione o prosciolto, finisce che l'ente, attinto dalla misura di prevenzione, subisca, di fatto, l'ingerenza dell'autorità giudiziaria e l'imposizione di modelli organizzativi pur non essendosi reso protagonista di alcuna attività agevolativa di reati (si è dato conto di un caso in parte simile *supra*, 3.3.1).

Insomma, nemmeno sul piano dei contenuti il rapporto tra misure di prevenzione "mite" e responsabilità da reato degli enti sembra essere armonico, presentando, al contrario, non trascurabili incoerenze e disallineamenti.

3.5. Segue: le garanzie difensive nella prevenzione "mite"

Sul fronte delle garanzie difensive, invece, la distanza tra misure di prevenzione "mite" e sistema della responsabilità da reato degli enti è senz'altro significativa.

In effetti, mentre nel d.lgs. n. 231/2001 è stata dedicata grande attenzione ai diritti della difesa, i quali appaiono analoghi a quelli riconosciuti e garantiti nel processo penale (anche *supra*, 2.8), negli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia scarsissimo riguardo viene riservato alla posizione dell'ente proposto per l'applicazione delle misure, potendo l'impresa essere attinta dall'amministrazione giudiziaria o dal controllo giudiziario anche in assenza di una qualunque forma di contraddittorio. Fatta salva, ovviamente, la particolare ipotesi del controllo giudiziario volontario, dove è l'ente stesso a sollecitare

l'applicazione della misura di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia, gli istituti afferenti alla prevenzione "mite" possono essere infatti applicati *inaudita altera parte*[210].

Il silenzio serbato dal legislatore sul ruolo della difesa nell'applicazione delle misure di prevenzione in discorso, combinato con la più generale laconicità del d.lgs. n. 159/2011 nella disciplina del procedimento di prevenzione[211], ha inevitabilmente sollevato dubbi interpretativi, ai quali ha dovuto porre rimedio la giurisprudenza stessa.

È il caso, ad esempio, della disciplina delle impugnazioni: in assenza di qualsiasi indicazione normativa, è stato necessario un intervento delle Sezioni Unite per stabilire l'impugnabilità con ricorso alla corte d'appello anche per profili di merito del provvedimento con cui il tribunale competente per le misure di prevenzione abbia negato l'applicazione del controllo giudiziario volontario[212].

Più in generale, non si può far a meno di riconoscere lo sforzo che si registra nella prassi al fine di assicurare una qualche forma di contraddittorio[213]. Sforzo che, talvolta, si è tradotto in una vera e propria "pseudo-

---

[210] In argomento si vedano, per tutti, F. Vergine, *Le misure patrimoniali diverse dalla confisca*, cit., p. 733; M. Montagna, *Procedimento applicativo delle misure ablative di prevenzione e garanzie del giusto processo*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, I, Torino, 2011, pp. 457-459.

[211] Cfr., per tutti, S. Furfaro, *Diritto processuale delle misure di prevenzione*, Torino, 2022, p. 35 ss.

[212] Il riferimento è alla già citata Cass., sez. un., 26 settembre (dep. 19 novembre) 2019, n. 46898, Ricchiuto, con note di D. Albanese, *Le Sezioni unite ridisegnano il volto del controllo giudiziario "volontario" (art. 34-*bis*, co. 6, d.lgs. 159/2011) e ne disciplinano i mezzi di impugnazione*, in *Sist. pen.*, 28 novembre 2019; A. Merlo, *La bonifica aziendale come scopo delle misure patrimoniali "diverse dalla confisca": le sezioni unite si pronunciano sul controllo giudiziario "volontario"*, cit., c. 343 ss.; F. Balato, *Le Sezioni unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in *Sist. pen.*, 12 maggio 2019; T. Alesci, *Verso uno statuto delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Giur. it.*, 2020, p. 676 ss.

[213] Cfr. F. Roia, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, cit., p. 1503, il quale – dopo aver riconosciuto che, nella fase successiva all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria, l'art. 34 cod. antimafia «consentirebbe al tribunale di svolgere sostanzialmente un procedimento di tipo camerale, quasi interno, dove le parti avrebbero una semplice possibilità di interlocuzione esclusivamente di tipo documentale» – sottolinea che nell'«esperienza giudiziaria si registra invece, nella prospettiva condivisa di una c.d. giurisdizionalizzazione dell'intero sistema delle misure di prevenzione, la sistematica applicazione del rito camerale *ex* art. 666 c.p.p. tipico delle misure personali e patrimoniali tradizionali con la conseguente applicazione di un contraddittorio orale fra le parti processuali ed una scansione di osservazione dell'andamento dell'amministrazione giudiziaria che viene calendarizzata anche attraverso la fissazione di udienze

procedura" parallela, come in un caso che ha visto coinvolta una delle maggiori società italiane del mercato della grande distribuzione, indiziata di agevolare cooperative che sfruttavano illecitamente la manodopera [214]. In questo caso, infatti, alla proposta del pubblico ministero è seguita non già l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria, ma una sorta di messa in mora della società, con differimento della trattazione della proposta all'esito dell'attività di risanamento aziendale posta in essere autonomamente dall'ente proposto [215]; e giustificando tale procedura *extra ordinem* attraverso un'applicazione analogica dell'art. 92 cod. antimafia così come riformato dal d.l. n. 152/2021 (conv. con modif. dalla l. n. 233/2021), il quale, però, non ha nulla a che vedere con le misure di prevenzione, dal momento che tale norma disciplina il contraddittorio di fronte al prefetto prima dell'emissione dell'informazione antimafia o delle misure di prevenzione collaborativa [216] (anche *infra*, 4.1, 4.2).

Se, senza dubbio alcuno, i suddetti sforzi interpretativi della giurisprudenza sottendono lodevoli intenzioni e un'apprezzabile sensibilità giuridica, le garanzie processuali di matrice pretoria si espongono a un'applicazione disomogenea, dipendendo il loro riconoscimento dalla disponibilità del singolo giudice a un'interpretazione evolutiva e, per così dire, creatrice: non v'è chi non veda, dunque, come in questo modo non possa essere affatto garantita l'uguaglianza formale di fronte alla legge.

---

intermedie rispetto ai termini massimi di durata previsti con l'invito rivolto all'amministratore giudiziario a riferire alle parti lo sviluppo dell'incarico di bonifica affidatogli».

[214] In riferimento è a Trib. Milano, sez. aut. mis. prev., 25 luglio 2023, in *Sist. pen.*, 31 luglio 2023, con nota di A. Merlo, *Alla ricerca della via italiana ai* non prosecution agreement. *Il caso Esselunga*.

[215] Giudica positivamente tale soluzione A. Merlo, *Alla ricerca della via italiana ai* non prosecution agreement, cit., § 4, il quale osserva che «la buona riuscita degli esperimenti giudiziali milanesi offre nuovi spunti a chi da tempo ragiona sulle possibilità che hanno *non prosecution agreement* di matrice statunitense di attecchire anche nel nostro ordinamento».

[216] Con un'argomentazione invero poco convincente, il giudice della prevenzione milanese ritiene che l'istituto di cui all'art. 92 cod. antimafia possa «trovare eccezionale applicazione, in assenza di un fondamento normativo specifico applicabile alle misure di prevenzione giurisdizionali *ex* art. 34 e 34 bis D.Lvo 159/2011, in quelle fattispecie nelle quali il Pubblico Ministero agisca su un doppio fronte giudiziario (penale e della prevenzione) ottenendo una immediata risposta sul piano della volontà della (ri)legalizzazione dell'azienda nell'ambito di un programma di rafforzamento delle strutture che riguardino genericamente tutta l'attività di verifica nei rapporti contrattuali con i terzi e che tale attività venga avviata ed effettivamente svolta primariamente nell'area penale».

4. *Segue: gli strumenti amministrativi di prevenzione*

Com'è noto, con particolare (ma, come si vedrà subito, non esclusivo) riguardo al settore della criminalità organizzata di tipo mafioso, il d.lgs. n. 231/2001 non si trova a competere soltanto con il microsistema delle misure di prevenzione "mite" di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, ma soffre la concorrenza anche di assai incisivi strumenti di carattere amministrativo, i quali, oltre a occupare il medesimo campo d'azione del sistema della responsabilità da reato dell'ente, ne replicano in buona parte anche gli schemi contenutistici.

Il riferimento è, in particolare, alla documentazione antimafia (*infra*, 4.1), alle misure di prevenzione collaborativa (*infra*, 4.2) e alle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione (*infra*, 4.3); istituti che si caratterizzano tutti per una spiccata flessibilità e maneggevolezza applicativa, in uno con una notevole compressione delle garanzie, compressione giustificata dalla loro natura extrapenale.

Tali strumenti, peraltro, non esauriscono il ventaglio di misure extrapenali di commissariamento e tutoraggio degli enti: si pensi, su tutti, all'istituto di cui all'art. 2409 c.c. o ai poteri riconosciuti alle autorità amministrative indipendenti (ad esempio, il c.d. *banker removal power* riconosciuto alla Banca d'Italia dall'art. 53-*bis* co. 1 lett. e t.u.b.). Questi ultimi, però, a differenza dei primi, presentano un orizzonte applicativo più ampio, non limitato, cioè, a una dimensione di illiceità penale delle condotte dell'ente, bensì esteso a più generali irregolarità di gestione societaria. Pertanto, nelle pagine seguenti l'attenzione sarà rivolta soltanto ai tre istituti appena sopra menzionati, in ragione delle loro possibili intersecazioni con il d.lgs. n. 231/2001.

4.1. *La documentazione antimafia*

Il primo strumento da prendere in considerazione è quello della documentazione antimafia, nella sua duplice declinazione di comunicazione e informazione, unitamente al connesso istituto delle c.d. *white list*[217].

Introdotte tra la fine degli anni '80 e il decennio successivo facendo tesoro delle prime rudimentali sperimentazioni contenute nella l. n. 646/1982

[217] Per un quadro complessivo del tema della documentazione antimafia si rimanda, tra gli altri, a: G. D'Angelo, *Le interdittive antimafia*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1375 ss.; G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, *passim*.

e finalizzate alla bonifica dell'economia legale dai tentativi più subdoli di infiltrazione mafiosa[218], la comunicazione interdittiva e l'informazione interdittiva vengono enfaticamente definite come una sorta di «ergastolo imprenditoriale»[219] dell'ente: la loro emissione da parte del prefetto, infatti, determina una vera e propria paralisi dei rapporti economici con la pubblica amministrazione[220], non diversamente da quanto realizzato, nel "sistema 231", attraverso l'irrogazione delle sanzioni interdittive e, in particolare, di quelle di cui all'art. 9 lett. b), c) e d) d.lgs. n. 231/2001[221] (*supra*, 2.5).

Se l'esito pratico cui si perviene attraverso l'emissione delle comunicazioni e delle informazioni interdittive, vale a dire l'inibizione di qualsiasi rapporto economico con l'amministrazione, è sostanzialmente il medesimo

---

[218] Cfr., tra gli altri, G. D'Angelo, *La documentazione antimafia nel D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici*, in *Urb. app.*, 2013, p. 256 ss.; P. Troncone, *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 24 ss.; R. Cantone, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un* restyling*?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 889 ss.

[219] In questi termini M. Mazzamuto, *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese* versus *misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche* in itinere *al codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 20 aprile 2016, p. 1.

[220] Cfr., per tutti, A. De Pascalis, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 149 ss., la quale sottolinea come le misure interdittive antimafia generino «effetti di enorme impatto sui rapporti delle imprese con la Pubblica Amministrazione», effetti che, secondo l'A., avvicinano tali misure a veri e propri «provvedimenti sanzionatori»; volendo, v. pure E. Zuffada, *Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa interdittiva*, in *Sist. pen.*, 6 settembre 2022, § 2. Con riferimento ai margini di modulazione degli effetti dell'informazione interdittiva riconosciuti alla stazione appaltante v. anche G. D'Angelo, *Il recesso dal contratto da parte della stazione appaltante a seguito di un'informazione antimafia interdittiva*, in *Urb. app.*, 2013, p. 1300 ss.; nonché C. Contessa, *La mancata revoca dell'affidamento ad impresa colpita da informativa antimafia*, in *Urb. app.*, 2015, p. 203 ss.

[221] G. Amarelli, *L'onda lunga della sentenza De Tommaso: ore contate per l'interdittiva antimafia 'generica'* ex *art. 84, co. 4, lett.* d) *ed* e) *d.lgs. n. 159/2011?*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 4, p. 292, il quale deplora la qualifica extrapenale unanimemente (e, forse, un po' acriticamente) riconosciuta alla comunicazione e all'informazione antimafia. L'A. osserva infatti che la documentazione antimafia «si colloca, per deprecabile ed incontrovertibile consuetudine interna, al di fuori del concetto allargato di 'materia penale'», e ciò nonostante il suo «elevatissimo tasso di afflittività», dal momento che essa «determina l'interdizione dell'inizio o della prosecuzione di qualsivoglia rapporto con l'amministrazione o l'ottenimento di qualsiasi sussidio, beneficio economico o sovvenzione e, quindi, può portare alla 'morte' dell'impresa se questa lavora esclusivamente nel settore degli appalti pubblici».

di quello realizzato attraverso il riconoscimento della responsabilità da reato dell'ente e la conseguente irrogazione delle sanzioni[222], i presupposti che legittimano tale risultato sono però assai diversi, essendo quelli della comunicazione e dell'informazione funzionali a una «logica di anticipazione della soglia di difesa sociale»[223] e, proprio perciò, assai più tenui di quelli previsti dal d.lgs. n. 231/2001.

Com'è noto, infatti, per l'emissione della documentazione basta:

– il mero riscontro della sussistenza delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia (anche *supra*, II, 2.2.2), le quali operano nei casi in cui l'imprenditore sia destinatario della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (art. 67 co. 1 cod. antimafia), o sia condannato, con sentenza confermata almeno in secondo grado, per uno dei delitti di cui all'art. 51 co. 3-*bis* c.p.p. o di cui agli artt. 640 co. 2 n. 1 e 640-*bis* c.p. (art. 67 co. 8 cod. antimafia) (presupposto di emissione comune alla comunicazione interdittiva e all'informazione interdittiva ai sensi degli artt. 88 co. 1 e 92 co. 1 cod. antimafia); oppure
– l'accertamento discrezionale da parte del prefetto, sulla base degli indici di cui agli artt. 84 co. 4 e 91 co. 6 cod. antimafia[224], di un tentativo di

---

[222] In questi termini, giustamente, V. MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 532, il quale osserva che «l'applicazione dell'interdittiva a un ente collettivo imprenditoriale consente di raggiungere risultati sostanzialmente sovrapponibili ad alcune sanzioni corporative interdittive irrogabili al termine del procedimento *ex* d.lgs. n. 231/2001 (o anche anticipabili alla fase cautelare), ma con un ben diverso corredo di garanzie sostanziali e procedurali».

[223] Così C. CONTESSA, *Ancora sul regime temporale di efficacia delle informative interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 2016, p. 203.

[224] In particolare, ai sensi dell'art. 84 co. 4 cod. antimafia, il prefetto può ritenere la sussistenza di un tentativo d'infiltrazione mafiosa sulla base: a) dei provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli artt. 353, 353-*bis*, 512-*bis*, 603-*bis*, 629, 640-*bis*, 644, 648-*bis*, 648-*ter* c.p., dei delitti di cui art. 51 co. 3-*bis* c.p.p., nonché dei delitti di cui agli artt. 2, 3 e 8 d.l. n. 74/2000; b) della proposta o del provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione; c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'art. 4 l. n. 689/1981, dell'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli artt. 317 e 629 c.p., qualora siano aggravati ai sensi dell'art. 416-*bis*.1 c.p., da parte dei soggetti indicati all'art. 94 co. 2 d.lgs. n. 36/2023, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste; d) degli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del d.l. n. 629/1982 (conv. con modif. dalla l. n. 726/1982), ovvero di quelli di cui all'art. 93 cod. antimafia; e) degli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera precedente; f) delle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della

infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa (presupposto della sola informazione interdittiva ai sensi dell'art. 92 co. 1 cod. antimafia).

Proprio con riguardo ai presupposti, appena sopra richiamati, legittimanti il rilascio della documentazione antimafia a carattere interdittivo, devono essere sottolineati alcuni aspetti.

In primo luogo, appare evidente come il campo d'azione della documentazione antimafia sia strettamente penalistico. Detto altrimenti, comunicazione e informazione interdittive vengono adottate esclusivamente in casi in cui il contegno complessivo dell'imprenditore intercetta l'area della rilevanza penale: se ciò è senz'altro vero con riferimento ai casi contemplati dall'art. 67 cod. antimafia [225], è altrettanto vero che il riscontro dei tentativi di infiltrazione mafiosa – oltre a riproporre, per certi versi, le medesime ambiguità concernenti lo sfumato confine tra la condizione di vittima e la diversa condizione di complice, già evidenziate con riferimento al concetto di agevolazione rilevante ai sensi degli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia (*supra*, 3.3.4) – presuppone comunque sempre la presenza di un'associazione di tipo mafioso e non è detto che non si sostanzi in una condotta penalmente illecita da parte dell'imprenditore. L'area di operatività della documentazione antimafia si può dire dunque che si sovrapponga in larghissima misura, se non addirittura totalmente, con quella del sistema della responsabilità da reato degli enti.

In secondo luogo, viene in rilievo l'evanescenza delle condizioni legittimanti l'emanazione della documentazione interdittiva. A parte, infatti, la particolare ipotesi di cui all'art. 67 co. 8 cod. antimafia, dove gli effetti

---

società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

Inoltre, ai sensi dell'art. 91 co. 6 cod. antimafia, il prefetto può altresì desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. l. n. 136/2010, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'art. 8-*bis* l. n. 689/1981.

[225] L'art. 67 cod. antimafia, infatti, dà rilievo, oltre alle sentenze di condanna per una serie di reati specificamente indicati, all'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, la quale, come si è visto, si fonda su presupposti applicativi (inquadramento in una o più fattispecie di pericolosità e accertamento prognostico della pericolosità sociale) che, per come attualmente formulati, la collocano pienamente in una dimensione penalistica (*supra*, II, 2.2.1.3).

interdittivi sono ricollegati a una sentenza di condanna definitiva o comunque confermata in secondo grado, tutte le altre situazioni che conducono all'emissione della comunicazione interdittiva o dell'informazione interdittiva sono connotate da una certa precarietà. Ciò è vero, senz'altro, con riferimento al caso in cui gli effetti interdittivi di cui all'art. 67 cod. antimafia dipendano dall'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza: come si è visto, infatti, la misura di prevenzione personale si poggia sui fragili presupposti dell'inquadramento in fattispecie soggettive contrassegnate da standard probatori bassissimi e della prognosi di pericolosità sociale (*supra*, II, 2.2.1.2). Lo stesso discorso vale però anche con riferimento al riscontro, da parte del prefetto, dei tentativi di infiltrazione mafiosa[226]: il vaglio dell'autorità di pubblica sicurezza, infatti, si basa su indici normativi, o estremamente labili – come nel caso di cui all'art. 84 co. 4 lett. d), dove viene dato rilievo agli avvicendamenti negli organigrammi societari che «denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia» – o comunque suscettibili di rivalutazione – come nel caso della proposta di applicazione di una misura di prevenzione, che potrebbe non essere accolta dal giudice della prevenzione –[227]. Il reale portato di un tal genere di presupposti è, ovviamente, quello del conferimento alla documentazione antimafia di un coefficiente di discrezionalità particolarmente elevato: una discrezionalità che, addirittura, viene per così dire "elevata al quadrato" nei

[226] In tema di discrezionalità prefettizia nell'emanazione delle informazioni interdittive antimafia, v. P. Tonnara, *Informative antimafia e discrezionalità del prefetto*, in *Urb. app.*, 2017, p. 235, il quale, nel commentare una sentenza del Consiglio di Stato che aveva preso posizione sui rapporti tra comunicazione e informazione, ha ricordato come, per pacifica giurisprudenza, la valutazione prefettizia debba «sempre fondarsi, in applicazione della regola del "più probabile che non", su elementi gravi, precisi e concordanti, che consentano di ritenere razionalmente credibile il pericolo di infiltrazione mafiosa in base ad un complessivo, oggettivo, e sempre sindacabile in sede giurisdizionale, apprezzamento dei fatti». V. anche A. Chiarella, *Profili dogmatici della discrezionalità prefettizia nella prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa*, cit., p. 98 ss.; S. Sticchi Damiani, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa: il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi indiziari*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 92 ss.

[227] Evidenzia l'estrema vaghezza di alcuni degli indici di infiltrazione mafiosa e dubita della loro compatibilità costituzionale G. Amarelli, *L'onda lunga della sentenza De Tommaso*, cit., p. 294 ss.; Id., *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di costituzionalità*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 207 ss.; G. D'Angelo, *Il tentativo d'infiltrazione mafiosa ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva, tra garanzie procedimentali, tassatività sostanziale e sindacato giurisdizionale*, in *Foro it.*, 2021, III, cc. 519-521.

casi in cui, come si è detto, la discrezionalità del prefetto si innesti sulla discrezionalità del giudice della prevenzione.

In terzo luogo, occorre richiamare l'attenzione su un aspetto che, forse, a un primo sguardo può sfuggire e che riguarda la dimensione non soltanto 'antimafia' delle comunicazioni e delle informazioni interdittive. A ben vedere, nel caso in cui l'emissione della documentazione interdittiva dipenda dal mero riscontro della sussistenza delle cause di sospensione, decadenza o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia dovuta all'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (presupposto, lo si ribadisce, comune alla comunicazione e all'informazione), non è affatto detto che l'atto del prefetto attinga un ente contiguo alla criminalità mafiosa.

Si è visto, infatti, che la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ha un ambito soggettivo di applicazione molto ampio, non già limitato al fenomeno mafioso, ma comprensivo di un vasto ed eterogeneo catalogo di reati (*supra*, II, 2.1.5.3), e che tale misura produce i medesimi effetti indipendentemente dal tipo di soggetto pericoloso che attinge (*supra*, II, 2.2.2).

Potrebbe allora ben accadere che il prefetto, attraverso la consultazione delle banche dati a sua disposizione[228], riscontri la sussistenza, nei confronti del titolare di un'impresa che intende partecipare a un appalto, degli effetti interdittivi di cui all'art. 67 cod. antimafia dipendenti dall'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, la quale, però, potrebbe essere stata disposta dal giudice della prevenzione perché il soggetto è indiziato del reato di atti persecutori (art. 4 lett. i-*ter* cod. antimafia) o ha partecipato a manifestazioni di violenza in occasione di manifestazione sportive (art. 4 lett. i cod. antimafia).

È davvero difficile ritenere che una tale declinazione applicativa della documentazione antimafia fosse davvero meditata e voluta, apparendo piuttosto il frutto, ancora una volta, di interventi legislativi estemporanei e contingenti. Si tratterebbe, è evidente, di una deriva applicativa abnorme ed estranea alla *ratio* e alle finalità della documentazione antimafia. È immaginabile (*rectius*, auspicabile), dunque, che, o nel momento dell'inserimento della misura di prevenzione in banca dati oppure nel momento dell'interrogazione della stessa da parte degli uffici prefettizi, venga operata una scrematura, dando rilevanza soltanto ai casi in cui viene in gioco una pericolosità di tipo mafioso. Oppure, com'è forse più probabile, è da ipotizzare che tale

[228] Sul funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (B.D.N.A.) v. N. GULLO, *Il regolamento per il funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 476 ss.

possibilità applicativa sia di fatto esclusa attraverso la preferenza dello strumento dell'informazione interdittiva adottato discrezionalmente dal prefetto sulla base degli indici di mafiosità di cui agli artt. 84 co. 4 e 91 co. 6 cod. antimafia, anche ai sensi dell'art. 89-*bis* cod. antimafia.

Resta, in ogni caso, il fatto che, nel caso in cui il soggetto a cui la documentazione antimafia è rivolta sia sottoposto alla sorveglianza speciale, la comunicazione e l'informazione si risolvono in atti meramente attestativi della sussistenza delle cause di sospensione, decadenza e divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia e, dunque, non riservano (*rectius*, non dovrebbero riservare) al prefetto alcun margine di discrezionalità: ne deriva che le inibizioni attestate e prodotte dalla documentazione interdittiva antimafia potrebbero astrattamente esplicare i loro effetti anche nei confronti di tutti i soggetti, estranei alla criminalità mafiosa, che fossero stati colpiti dalla misura di prevenzione personale. Il che, però, come si è già detto, appare difficilmente giustificabile su di un piano di proporzione dell'intervento preventivo (amministrativo) a tutela dell'economia legale.

> Va peraltro segnalato che il d.l. n. 48/2025 ha inserito nel codice antimafia un nuovo art. 94.1, il quale, pur mantenendo ferma la competenza giurisdizionale di cui all'art. 67 co. 5, attribuisce al prefetto il potere di modulare gli effetti interdittivi di cui al medesimo art. 67, escludendo l'operatività di uno o più divieti e/o decadenze laddove risulti che la loro applicazione potrebbe determinare la mancanza di mezzi di sostentamento al titolare dell'attività economica e alla sua famiglia. Tale regola, tuttavia, non opera qualora il destinatario dell'informazione interdittiva sia condannato in via definitiva o in grado di appello per uno dei delitti di cui all'art. 67 co. 8 cod. antimafia.

Quanto alle garanzie difensive, poi, assai angusti sono i margini di manovra riconosciuti all'ente, quasi tutti, peraltro, introdotti dal d.l. n. 152/2021 a seguito di una sollecitazione in tal senso proveniente proprio dal Consiglio di Stato[229]: tra questi, va ricordata la nuova regola di cui all'art. 92 co. 2-*bis* cod. antimafia, secondo la quale il prefetto, qualora riscontri la sussistenza dei presupposti di emissione dell'informazione antimafia interdittiva, può

---

[229] In tal senso G. VARRASO, G. D'ANGELO, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 2, p. 14 ss., i quali, dopo aver ricostruito il quadro delle garanzie, a dire il vero praticamente inesistenti, antecedente al 2021, analizzano le novità procedimentali introdotte dal d.l. n. 152/2021. Sul panorama giurisprudenziale antecedente alla riforma del 2021 v. anche G. D'ANGELO, *Il tentativo d'infiltrazione mafiosa ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva, tra garanzie procedimentali, tassatività sostanziale e sindacato giurisdizionale*, cit., cc. 517-519.

instaurare un contraddittorio preventivo con l'impresa destinataria al fine di consentirle tutte le necessarie allegazioni, sempre che «non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento»[230] (anche *infra*, 4.2).

Oltre a non contemplare nessuna forma di raccordo con il d.lgs. n. 231/2001, ciò che evidentemente apre la strada a possibili interferenze e sovrapposizioni della documentazione antimafia con l'accertamento della responsabilità da reato dell'ente e con il relativo sistema di sanzioni[231], l'informazione interdittiva si intreccia, per certi versi perversamente, con il sistema delle misure di prevenzione "mite".

Com'è noto, infatti, gli effetti dell'informazione antimafia interdittiva sono sospesi in caso di applicazione dell'amministrazione giudiziaria (art. 34-*bis* co. 7 cod. antimafia) o del controllo giudiziario, sia che quest'ultimo venga disposto d'ufficio dall'autorità giudiziaria (di nuovo art. 34-*bis* co. 7 cod. antimafia), sia che esso venga sollecitato dall'impresa attinta dal provvedimento interdittivo (art. 34-*bis* co. 6 cod. antimafia)[232]. La laconicità della disciplina di raccordo tra i due sistemi preventivi ha però generato gravi incertezze sul piano interpretativo e applicativo, solo in parte risolte dall'interpretazione giurisprudenziale: tant'è che oggi, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, di cui si è già dato conto (*supra*, 3.3.2), un'impresa, destinataria di un'informazione interdittiva, potrebbe continuare a operare, commissariata dal giudice della prevenzione, fino alla scadenza della misura di cui all'art. 34 o all'art. 34-*bis* cod. antimafia, vedendosi però poi di nuovo inibiti i rapporti economici con la pubblica amministrazione, con buona pace delle finalità di bonifica e di recupero alla legalità sottese all'amministrazione giudiziaria e al controllo giudiziario, nel caso in cui il giudice amministrativo, di fronte al quale era stato

---

[230] Fornisce una visione d'insieme del diritto al contraddittorio nel procedimento applicativo delle informazioni antimafia interdittive M. Cocconi, *Il perimetro del diritto al contraddittorio nelle informazioni interdittive antimafia*, in *Federalismi*, 2022, p. 45 ss. Si veda anche V. Mongillo, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 532, il quale, nel sottolineare come la previsione di un contraddittorio anticipato, certamente apprezzabile come apertura a una maggiore considerazione e valorizzazione della posizione della difesa, possa essere obliterata nel caso in cui il prefetto ritenga che vi siano particolari esigenze di celerità del procedimento, ironicamente si chiede se una tale eccezione non sia in fondo coerente con l'approccio del legislatore italiano: «dopotutto, siamo o non siamo il "Paese delle deroghe"?».

[231] Acutamente, intravede tali sovrapposizioni e interferenze V. Mongillo, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 529 ss.

[232] Cfr. F. Basile (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 219 e p. 222 ss.

impugnato il provvedimento del prefetto, abbia *medio tempore* confermato la legittimità dell'informazione interdittiva [233].

4.2. *Le misure di prevenzione collaborativa*

Qualora il prefetto, richiesto dalla stazione appaltante di emettere un'informazione antimafia, riscontri che vi sia stato un tentativo di infiltrazione mafiosa nei confronti dell'operatore economico e che quest'ultimo abbia fornito un contributo agevolativo soltanto occasionale al clan, può disporre, in luogo dell'informazione interdittiva, le misure di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94-*bis* cod. antimafia [234].

Tale misura, introdotta dal d.l. n. 152/2021 (conv. con modif. dalla l. n. 233/2021) al fine di prevedere un'alternativa meno incisiva all'informazione interdittiva nei casi in cui l'impresa non risulti ancora gravemente collusa con la criminalità organizzata [235], si sostanzia in una vigilanza prescrittiva

---

[233] Per rimediare a questa evidente incoerenza, G. D'Angelo, *Impugnazione dell'informazione interdittiva e controllo giudiziario volontario*, cit., c. 166, suggerisce che, «in ragione del tempo trascorso (sino a tre anni per il controllo giudiziario), l'attualità dei presupposti che fondano la misura interdittiva dovrebbe essere oggetto di verifica, all'esito della quale il prefetto dovrebbe adottare un provvedimento confermativo oppure liberatorio». In ogni caso, sempre secondo l'A., «l'operatore economico interessato dovrebbe poter chiedere l'aggiornamento dell'informazione (…) non appena ricevuta la "comunicazione" del prefetto». Peraltro, già prima della presa di posizione dell'Adunanza Plenaria, M. Mazzamuto, *Il salvataggio delle imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e giustizia amministrativa*, in *Sist. pen.*, 3 marzo 2020, p. 16 ss., sottolineava le problematiche interferenze tra controllo giudiziario e documentazione interdittiva sia sul piano dei modi d'interazione dei due procedimenti (quello di prevenzione con quello amministrativo d'impugnazione dell'informazione interdittiva), sia sul diverso piano dei possibili risvolti dell'ampia discrezionalità riconosciuta tanto al giudice quanto al prefetto nell'identificazione di una situazione di agevolazione occasionale o, il che è lo stesso, di un tentativo di infiltrazione mafiosa. Interferenze che, com'è evidente, rischiano di dare luogo nella prassi in vere e proprie incongruenze logico-sistematiche. Similmente N. Pisanello, *Gli effetti del controllo giudiziario sul giudizio amministrativo*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 275 ss.

[234] G. Varraso, G. D'Angelo, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, cit., p. 22, sottolineano che le «misure di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazioni occasionale sembrano rispondere alla richiesta, sollevata anche dal giudice amministrativo in alcune pronunce, di ridurre l'ambito di applicazione dell'informazione antimafia e gli effetti pregiudizievoli che da essi derivano».

[235] T. Bene, *Tentativi di aggressione alle risorse pubbliche. Il rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, p. 168, evidenzia che la «logica della disciplina normativa e radicata nell'idea secondo cui l'interdittiva antimafia deve essere scelta in *extrema ratio*, se non vi sono gravi situazioni di infiltrazione mafiosa».

sull'ente da parte del prefetto per un periodo compreso fra i sei e i dodici mesi e può comportare:

– l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione idonei rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale [236];
– una serie di obblighi comunicativi al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza. Si tratta, in particolare, della comunicazione: *i*) entro quindici giorni dal loro compimento, degli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, degli atti di pagamento ricevuti, degli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa; *ii*) dei finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati da parte dei soci o di terzi; *iii*) dei contratti di associazione in partecipazione stipulati;
– l'utilizzo di un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione e per i finanziamenti appena sopra indicati;
– la nomina di fino a tre esperti iscritti nell'albo degli amministratori giudiziari con funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa.

Ove poi, all'esito del periodo di vigilanza, il prefetto accerti il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di ulteriori tentativi d'infiltrazione, emette in favore dell'ente un'informazione liberatoria.

Com'è evidente, oltre alle diverse criticità di ordine teorico e pratico concernenti la convivenza e l'interazione di una pluralità di istituti preventivi attivabili in presenza di presupposti simili [237], la misura di cui all'art. 94-*bis*

---

[236] Cfr. C. Pansini, *Aporie normative, difetti di coordinamento e supplenza giurisprudenziale in tema di nuovi strumenti di prevenzione applicabili alle imprese*, cit., p. 1047, la quale evidenzia che «la centralità del modello organizzativo, sia nella concretizzazione delle regole interne adottate per contenere i rischi-reato generalmente connessi all'attività produttiva, sia nel contesto di un sistema politico-criminale fondato innanzitutto sulla prevenzione piuttosto che sulla (sola) repressione emerge a chiare lettere anche dall'ultimo intervento normativo, laddove si consente addirittura al Prefetto, evidentemente in alternativa alla interdittiva antimafia e qualora questi accerti che i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, di prescrivere all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, di» adottare e attuare i *compliance program*.

[237] Per una disamina di tali problemi, di ordine sostanziale e processuale, si rimanda a G. Varraso, G. D'Angelo, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, cit., p. 21 ss.; G. D'Angelo, *Impugnazione dell'informazione*

cod. antimafia ripropone esattamente gli stessi problemi – relativi, in particolare, al concetto di agevolazione e alla sua tendenziale sovrapposizione con l'area della rilevanza penale (*supra*, 3.3.4), nonché alle disarmonie, sul piano sistematico, provocate dall'imposizione di modelli organizzativi al di fuori del (*rectius*, in contraddizione col) "sistema 231" (*supra*, 3.4) – già illustrati con riguardo alle misure di prevenzione "mite" (e ai quali, pertanto, si rimanda), cui si aggiunge l'ulteriore criticità relativa al radicamento della competenza in capo al prefetto. Il che lascia intravedere un nuovo e ancor più significativo sacrificio delle garanzie dell'ente – le quali sopravvivono, così come per l'informazione interdittiva, in quel simulacro di contraddittorio anticipato ammesso dall'art. 92 co. 2-*bis* cod. antimafia, ovviamente a patto che «non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento» (anche *supra*, 4.1) – sull'altare della prontezza dell'intervento preventivo.

Ancora una volta, pur a fronte di innegabili profili di interferenza con la responsabilità da reato dell'ente, il legislatore non si è preoccupato di elaborare una disciplina di coordinamento, limitandosi a prevedere, al co. 3 dell'art. 94-*bis* cod. antimafia, il venir meno delle misure di prevenzione collaborativa in caso di contestuale applicazione del controllo giudiziario nella sua forma più rigorosa di cui all'art. 34-*bis* co. 2 lett. b) cod. antimafia: prevalenza, questa, che trova giustificazione nel solo fatto che il controllo giudiziario è applicato dall'autorità giudiziaria, essendo, per il resto, le due misure in tutto e per tutto sovrapponibili.

4.3. *Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione*

L'ultimo strumento da considerare è quello delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014 (conv. con modif. dalla l. n. 114/2014).

Trattasi, com'è noto, di una misura, introdotta in ragione della «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015», e destinata ad attingere le imprese aggiudicatarie di appalti pubblici o concessionarie di lavori pubblici che siano state coinvolte in episodi *lato sensu*

---

interdittiva e controllo giudiziario volontario, cit., c. 162 ss.; T. Bene, *Tentativi di aggressione alle risorse pubbliche. Il rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, pp. 169-170.

corruttivi, o delle imprese che siano risultate fiancheggiatrici della criminalità organizzata mafiosa e che siano state destinatarie di un'informazione antimafia interdittiva. In questo modo, si è inteso coniugare «la necessità di costruire efficaci presidi di legalità con l'esigenza di preservare i tempi di ultimazione delle opere pubbliche e la prestazione di servizi indifferibili»[238].

Come correttamente evidenziato, attraverso la misura in parola – che si sostanzia in un controllo ravvicinato dell'ente attuato mediante la sostituzione degli organi sociali coinvolti nell'attività illecita – il legislatore si è riproposto di salvaguardare non tanto la continuità aziendale dell'impresa coinvolta, quanto piuttosto l'interesse pubblico al completamento dell'opera o del servizio, e ciò al fine di evitare che la presenza di condotte illecite produca gravi ritardi nell'esecuzione degli stessi[239].

Come appena anticipato, le misure di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014 possono essere disposte in due casi:

– anzitutto, «nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-*bis* c.p., 319-*ter* c.p., 319-*quater* c.p., 320 c.p., 322 c.p., 322-*bis* c.p., 346-*bis* c.p., 353 c.p. e 353-*bis* c.p., ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture nonché ad una impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ovvero ad un concessionario di lavori pubblici o ad un contraente generale» (art. 32 co. 1 d.l. n. 90/2014);

---

[238] R. Cantone, B. Coccagna, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 10, p. 153.

[239] In questo senso R. Garofoli, *Il contrasto ai reati di impresa nel d.lgs. n. 231 del 2001 e nel d.l. n. 90 del 2014: non solo repressione, ma prevenzione e continuità aziendale*, in *Dir. pen. cont.*, 30 settembre 2015, p. 13; M. Irrera, *Il Decreto Anticorruzione e l'amministratore di nomina prefettizia: una complessa sfida interpretativa*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 1025. In effetti, la medesima lettura dell'istituto in parola viene fornita anche dall'ANAC: già nelle prime Linee Guida del 15 luglio 2014 si leggeva che la «*ratio* dell'intervento legislativo appare rivolta al principale obiettivo di far sì che, in presenza di gravi fatti o di gravi elementi sintomatici, che hanno, rispettivamente, o già determinato ricadute penali o sono comunque suscettibili di palesare significativi e gravi discostamenti rispetto agli standard di legalità e correttezza, l'esecuzione del contratto pubblico non venga oltremodo a soffrire di tale situazione»; e che, quindi, «la prioritaria istanza a cui ha corrisposto il legislatore sembra essere quella di porre rimedio all'affievolimento dell'efficacia dei presidi legalitari da cui appaiono afflitte le procedure contrattuali, senza che ne risentano i tempi di esecuzione della commessa pubblica, finendo col coniugare, dunque, entrambe le descritte esigenze».

– inoltre, nei casi in cui «sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero dell'accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici»; e ciò anche nel caso in cui ricorrano, ai sensi dell'art. 94 co. 3 cod. antimafia, i presupposti per non procedere alle revoche e ai recessi dai contratti in essere, trattandosi di opera «in corso di ultimazione, o di una «fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi» (art. 32 co. 10 d.l. n. 90/2014).

Non diversamente dagli istituti amministrativi analizzati nei paragrafi precedenti, anche in questo caso il raggio d'azione è rivolto in direzione di comportamenti penalmente rilevanti e, trattandosi di reati che possono coinvolgere la responsabilità da reato dell'ente, si profila una sovrapposizione (l'ennesima!) dell'ambito d'applicazione del commissariamento prefettizio con il "sistema 231".

Anche sotto il profilo contenutistico le misure di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014 replicano schemi tutt'altro che disconosciuti dal sistema della responsabilità da reato degli enti e, a conti fatti, identici a quelli contemplati nel microcosmo della prevenzione "mite". Il commissariamento prefettizio si può infatti sostanziare:

a) nella richiesta di rinnovazione degli organi sociali, da effettuarsi entro trenta giorni dal sollecito del prefetto;
b) nel sostegno e monitoraggio dell'impresa, che viene attuata mediante la nomina di uno o più esperti, i quali hanno il compito di fornire all'impresa «prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo»;
c) nella straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, che importa la sostituzione officiosa dell'organo amministrativo e la gestione diretta del prefetto per una durata ritenuta opportuna in funzione dell'esecuzione del contratto[240], con accantonamento, in apposito fondo, degli utili

[240] Cfr. M. Irrera, *Il Decreto Anticorruzione e l'amministratore di nomina prefettizia*, cit., p. 1028, il quale osserva che la straordinaria e temporanea gestione dell'ente di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014 non determina un completo spossessamento gestionale dell'intera impresa, essendo

derivanti dall'appalto o dalla concessione, i quali non possono essere distribuiti né soggetti a pignoramento fino all'esito del processo penale.

Pur non essendo dettata una disciplina organica di coordinamento con il sistema della responsabilità da reato dell'ente, si può comunque ricavare il carattere provvisorio o, per così dire, cautelare, del commissariamento prefettizio di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014.

In effetti, a norma dell'art. 32 co. 5 d.l. n. 90/2014 le misure in discorso «sono revocate e comunque cessano di produrre effetti, qualora siano ordinati il sequestro, la confisca o l'amministrazione giudiziaria nell'ambito del processo penale o di prevenzione in relazione ai fatti per cui è stato disposto il commissariamento prefettizio, ovvero qualora le indagini si siano concluse con un provvedimento di archiviazione». Pur non espressamente menzionato, sembra possibile ricondurre alla locuzione «processo penale» anche il procedimento a carico dell'ente di cui al d.lgs. n. 231/2001. Analogamente, pur non facendo menzione del controllo giudiziario – silenzio dovuto con tutta evidenza al fatto che l'istituto di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia è stato introdotto nell'ordinamento solo nel 2017, vale a dire tre anni dopo l'entrata in vigore del commissariamento prefettizio – deve ritenersi che la regola di cui al co. 5 dell'art. 32 possa essere estesa anche alla misura di prevenzione patrimoniale da ultimo citata[241].

Il commissariamento prefettizio si atteggia, dunque, come un intervento d'urgenza sull'ente che si sospetta essere coinvolto in gravi situazioni di illegalità e dal quale ci si aspetta, in ogni caso, la realizzazione dell'opera o del servizio commissionati dalla pubblica amministrazione; intervento d'urgenza che è destinato a cedere il passo alle misure giurisdizionali di prevenzione o penali.

5. *Riflessioni conclusive*

Come si è mostrato nel presente capitolo, il controllo penale delle attività economiche, sempre più centrale all'interno della complessiva strategia di

limitato esclusivamente all'attività riguardante l'esecuzione dell'appalto pubblico rispetto al quale l'autorità giudiziaria ha avviato un'indagine.

[241] In questo senso R. Cantone, B. Coccagna, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia*, cit., p. 166, i quali però osservano che «proprio la diversa *ratio* sottesa all'istituto del controllo giudiziario e la sua funzione più marcatamente *riabilitativa* suggeriscono di escludere un effetto caducatorio automatico del commissariamento prefettizio e di graduare la risposta sul variegato fenomeno delle infiltrazioni mafiose nella più ampia prospettiva di bonifica dell'impresa contaminata».

contrasto della criminalità d'impresa elaborata e attuata dall'ordinamento italiano, sembra evolversi lungo ambigue e, per certi versi, impreviste traiettorie.

Il sistema della responsabilità da reato degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001, indiscussa conquista giuridica del XXI secolo, e vero e proprio fiore all'occhiello della legislazione penalistica degli ultimi decenni, pur a fronte di una raffinata riflessione dottrinale e di una vastissima produzione letteraria, stenta a decollare nella prassi giudiziaria. Mai realmente attecchito nella *forma mentis* dei pubblici ministeri e dei giudici, il d.lgs. n. 231/2001 soffre ancora oggi, a distanza di più di vent'anni dalla sua introduzione, di un'applicazione "a singhiozzo" e "a macchia di leopardo"; una scarsa applicazione che forse si spiega con una certa ritrosia dei tribunali a impegnarsi nelle lunghe e faticose indagini necessarie all'accertamento della responsabilità dell'ente e che, in un certo senso, trova legittimazione e copertura nell'incerta natura, discrezionale od obbligatoria, dell'azione nei confronti delle persone giuridiche (*supra*, 2.8).

Lo stato di languore in cui attualmente versa il d.lgs. n. 231/2001, peraltro, appare ancora più curioso se si considera che dal legislatore non sono affatto arrivate indicazioni, esplicite o subliminali, nel senso di una neglezione o, comunque, di una trascuratezza della legislazione in materia di responsabilità degli enti, la quale, anzi, è stata ripetutamente ritoccata. In questo senso, basti guardare al catalogo dei reati-presupposto, il quale, inizialmente assai contenuto, è stato nel corso del tempo ampliato in maniera piuttosto significativa, ricomprendendovi – più o meno condivisibilmente, poco importa – anche fattispecie criminose (su tutti, i reati di mafia e di terrorismo) che, a un primo sguardo, sembrano poco affini al fenomeno della criminalità d'impresa in senso stretto (*supra*, 2.3). La tendenza espansiva appena ricordata, lungi dal denunciare un torpore legislativo rispetto alla repressione dell'illegalità d'impresa, suggerisce piuttosto la volontà legislativa di promuovere il d.lgs. n. 231/2001 come strumento fondamentale di contrasto delle condotte penalmente illecite perpetrate nel contesto di un'attività economica imprenditoriale.

Al contempo, negli ultimi anni si sta assistendo alla tendenza, fortunatamente ancora in una fase per così dire embrionale, a riempire il vuoto (non già normativo, bensì) applicativo lasciato dal d.lgs. n. 231/2001 mediante lo strumento delle misure di prevenzione *ante delictum* (giurisdizionali e amministrative), le quali, difatti, grazie ai loro agili presupposti applicativi e ai loro penetranti contenuti, stanno registrando un indubbio successo sul piano legislativo e una tutt'altro che trascurabile espansione applicativa; espansione applicativa che, non è da escludere, potrebbe preannunciare nuove convalide e nuove aperture di credito da parte del legislatore, non diversamente da quanto già registrato con riferimento alla prevenzione personale (*supra*, II, 2.1.5).

Inizialmente contraddistinti da ambiti d'operatività differenti – il d.lgs. n. 231/2001, nella sua versione originaria e, per così dire, minimale, si occupava solo (di una piccola parte) dei reati economici in senso stretto (*supra*, 2.3), mentre la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche e la documentazione antimafia si rivolgevano esclusivamente al fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel mondo dell'impresa (*supra*, 3.1, e 4.1) – i sistemi della responsabilità da reato dell'ente e delle misure di prevenzione hanno finito oggi per convergere sul medesimo "terreno di gioco". Il progressivo ampliamento del catalogo dei reati-presupposto del d.lgs. n. 231/2001, da un lato, e l'alluvionale serie di piccoli e piccolissimi ritocchi alla legislazione antimafia poi un po' confusamente confluiti nel d.lgs. n. 159/2011, dall'altro lato, hanno infatti portato a una parziale sovrapposizione delle reciproche aree d'azione.

Come però spesso avviene quando vengono in gioco le misure di prevenzione (anche *supra*, II, 5), non sembra affatto che la sovrapposizione appena descritta sia il frutto di una precisa e meditata scelta legislativa, quanto piuttosto il risultato di un'azione riformistica estemporanea e priva di bussola [242]. Ne è la prova il fatto che i due macrosistemi, quello della responsabilità da reato dell'ente di cui al d.lgs. n. 231/2001 e quello delle misure di prevenzione giurisdizionali e amministrative, non dialogano tra di loro: a parte, infatti, il caso delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014, dove è espressamente codificato il carattere sussidiario e residuale della misura prefettizia rispetto al processo penale e al procedimento di prevenzione, non è prevista alcuna forma di coordinamento tra il d.lgs. n. 231/2001 e il sistema delle misure di prevenzione [243]. Ciò che rende, di fatto, i due *corpora* normativi reciprocamente sostituibili e, dunque, in competizione tra loro.

Com'è evidente, però, si tratta di una competizione impari, in cui è sin troppo facile intuire quale dei due rivali prevalga. Il sistema di prevenzione, infatti, forte di un arsenale che, sul piano contenutistico, appare in tutto e per tutto assimilabile alle misure cautelari e alle sanzioni previste nel d.lgs. n. 231/2001 e di una grande flessibilità applicativa assicurata da una drastica compressione delle garanzie difensive, si propone come «modello di giustizia

---

[242] In termini simili T. Guerini, *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, cit., pp. 184-185.

[243] Evidenziava già la pressoché totale assenza di coordinamento tra d.lgs. n. 231/2001 e misure di prevenzione G. Pignatone, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 4, p. 265.

cool, tutta orientata al risultato, certamente elastica, talvolta efficace»[244], atteggiandosi come «una sorta di asso nella manica delle autorità di *enforcement*» e «una specie di *no man's land* delle garanzie penalistiche»[245].

Sì, perché l'altissimo coefficiente di discrezionalità di cui il giudice della prevenzione può servirsi, oltre a evocare «moduli premoderni di gestione degli affari "criminali"» e a sgretolare «l'immagine di un potere formalizzato, uniforme e sufficientemente imbrigliato, accessibile nei contenuti e prevedibile nell'esercizio»[246], apre la strada a vere e proprie forme di arbitrio. Arbitrio che, per certi versi paradossalmente, sembra risolversi a vantaggio dei grandi gruppi imprenditoriali, i quali, forti della loro posizione contrattuale in ragione del grande numero di dipendenti occupati e dell'indotto economico che generano, possono più facilmente aspirare alle forme negoziate e alleggerite di commissariamento rese possibili da letture innovative e *praeter legem* del sistema di prevenzione, scansando in tal modo gli effetti pregiudizievoli, in termini sanzionatori e reputazionali, derivanti dall'applicazione (che, teoricamente, rimarrebbe comunque doverosa) del "sistema 231"[247].

---

[244] V. Mongillo, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 534. A proposito delle misure di prevenzione giurisdizionali, discorre di «effetti mimetici della penalità» F. Consulich, *Controllo del comportamento economico deviante ed evoluzione del diritto penale d'impresa*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2024, p. 32.

[245] *Ivi*, p. 535.

[246] *Ivi*, p. 534.

[247] Si può leggere in questo senso la prassi milanese, di cui si è dato ampiamente conto nel presente capitolo e in E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus, cit., p. 108 ss. A ben vedere, infatti, tutte le imprese destinatarie dell'amministrazione giudiziaria erano, secondo quanto rilevato dallo stesso giudice della prevenzione, «pienamente consapevoli», nelle persone dei loro amministratori, della situazione di sfruttamento in cui versavano i lavoratori di cui esse si servivano per il tramite di cooperative. In questo quadro fattuale, la via della prevenzione "mite" appariva in un certo senso "obbligata" con riguardo al caso che ha inaugurato l'ormai nota prassi milanese – quello coinvolgente la società Ceva Logistics s.p.a. – in quanto all'epoca dei fatti il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. era formulato in modo tale da rendere difficilmente sussumibile al suo interno la condotta di chi si serviva di manodopera altrui sfruttata e, inoltre, non era incluso all'interno del catalogo di cui agli artt. 24 ss. d.lgs. n. 231/2001. Tuttavia, a seguito della riforma operata dalla l. n. 199/2016, il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. è divenuto *expressis verbis* applicabile a chi utilizza, assume o impiega manodopera sfruttata anche mediante attività d'intermediazione e figura tra i reati che presuppongono la responsabilità da reato dell'ente. A partire dal 2016, dunque, non vi sono più ostacoli a una contestazione del reato di 'caporalato' nei confronti delle multinazionali che si servono di manodopera sfruttata, salvo ovviamente che poi in giudizio vengano provati l'interesse o il vantaggio dell'ente e la colpa d'organizzazione. Il fatto che, nonostante le modifiche apportate dalla riforma del 2016, ci si ostini a impiegare lo strumento dell'amministrazione giudiziaria al posto del d.lgs. n. 231/2001 fa sorgere il dubbio che il giudice della prevenzione sia preoccupato più delle implicazioni economiche, occupazionali e reputazionali

In altri termini, quel che si vuole sottolineare è che, al momento, non è affatto chiaro sulla base di quali criteri l'autorità giudiziaria scelga di avviare il procedimento di cui al d.lgs. n. 231/2001 o il procedimento di prevenzione di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, così come non ci sono sicuri indici per delineare il confine della prevenzione giurisdizionale rispetto alla prevenzione amministrativa [248].

Ma c'è di più. Tali sistemi, oltre a essere, come tanti prodotti sul medesimo scaffale di un supermercato, fra loro intercambiabili e vicendevolmente sostituibili, potrebbero essere applicati addirittura contestualmente o in sequenza (salvo, come già rilevato, il commissariamento prefettizio, il cui carattere sussidiario è normativamente previsto all'art. 32 co. 5 d.l. n. 90/2014, v. *supra*, 4.3). Detto altrimenti, potrebbe benissimo accadere che l'ente, già sottoposto a misura di prevenzione amministrativa o giurisdizionale, sia poi processato, e condannato, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Il che, tuttavia, assume tratti, oltre che decisamente sproporzionati, anche velatamente persecutori, dato il carattere del tutto casuale e randomico di una tale duplicazione (o, addirittura, triplicazione) della risposta statuale ai medesimi comportamenti penalmente illeciti.

Né si potrebbe giustificare, come forse si potrebbe essere tentati di fare, l'appena descritta convergenza di strumenti diversi sulla base dell'argomento

---

per i colossi societari colpiti che non all'accertamento delle responsabilità penali individuali e di quelle 'da reato' dell'ente collettivo. Dal canto loro, poi, le grandi società preferiscono, senza dubbio alcuno, una modalità flessibile e negoziata di risoluzione della controversia, qual è quella attualmente offerta dallo strumento di cui all'art. 34 cod. antimafia, a un procedimento altamente stigmatizzante come quello previsto dal d.lgs. n. 231/2001. Il sospetto, insomma, è che, almeno con riferimento ai fatti di 'caporalato', la tendenza sia quella di impiegare il "bastone" del d.lgs. n. 231/2001 nei confronti dell'impresa, per così dire, 'normale', e di utilizzare, invece, il "guanto di velluto" dell'amministrazione giudiziaria con riguardo alle grandi multinazionali.

[248] Come giustamente osservato da T. Guerini, *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, cit., pp. 204-205, ci si trova di fronte all'«ennesimo modello a *doppio binario*, nel quale al verificarsi di un fatto – ad es., il coinvolgimento di uno o più esponenti di una impresa in vicende alle quali possano essere attribuite le proteiformi etichette di *criminalità organizzata* o di *corruzione* – possono svilupparsi procedimenti paralleli – formalmente *amministrativi* – governati da logiche del tutto antitetiche. Nell'ipotesi più favorevole per l'impresa, infatti, la sua responsabilità potrà essere vagliata con la lente del d.lgs. n. 231/2001, garantendole così, a norma dell'art. 36, il diritto di essere giudicata nel contraddittorio tra le parti, da un giudice penale, che deve valutarne la responsabilità secondo la regola processuale dell'oltre ogni ragionevole dubbio. Viceversa, nell'ipotesi peggiore, la stessa potrà essere colpita – *inaudita altera parte* – da provvedimenti prefettizi», e cioè dalle interdittive antimafia e dalle misure di cui all'art. 32 d.l. n. 90/2014, i quali sono «emessi sulla base del diverso criterio del "*più probabile che non*"» e prendono le forme di «un "*diritto della paura*", incompatibile sia con il principio di tassatività sostanziale, sia con quello di tassatività processuale».

che il d.lgs. n. 231/2001 e le misure di prevenzione (giurisdizionali e amministrative) perseguirebbero finalità diverse, il primo la repressione delle condotte penalmente illecite realizzate all'interno dell'ente nel suo interesse o a suo vantaggio, i secondi la prevenzione *ante delictum* della criminalità d'impresa.

A ben vedere, infatti, tale argomento non regge per almeno tre diverse ragioni. In primo luogo, come si è visto, anche il d.lgs. n. 231/2001, non dissimilmente dalle misure di prevenzione giurisdizionali e amministrative, è orientato, oltre che alla riparazione, soprattutto alla prevenzione generale e speciale, proprio al fine di bonificare l'impresa che si è resa partecipe di comportamenti criminali e di restituirla alla competizione economica (*supra*, 2.4). In secondo luogo, le misure di prevenzione giurisdizionali e amministrative trovano applicazione in relazione a situazioni in cui l'impresa è generalmente già coinvolta nella commissione di fatti penalmente rilevanti; situazioni che, dunque, legittimerebbero già l'avvio di un procedimento ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 se il reato di cui si sospetta la commissione figura nell'ormai ampio catalogo dei reati-presupposto (*supra*, 3.3.1, 3.3.2, 4 ss.). In terzo luogo, e infine, i contenuti cautelari e sanzionatori del d.lgs. n. 231/2001 e i contenuti 'parasanzionatori' delle misure di prevenzione sono sostanzialmente equivalenti o, comunque, sovrapponibili (*supra*, 2.5, 3.4, 4 ss.).

Analogamente, se il principio di legalità conserva un suo significato e una sua forza all'interno di un diritto penale sempre più fluido e in continua evoluzione, non può nemmeno attribuirsi rilievo alla maggiore "convenienza" che le imprese avrebbero nell'essere attinte dalle misure di prevenzione, in quanto maggiormente flessibili e aperte a una sorta di negoziazione con l'autorità giudiziaria o amministrativa, rispetto alla sopportazione dei costi e delle incertezze intrinseci al procedimento di cui al d.lgs. n. 231/2001. A tacer d'altro, infatti, ci si potrebbe chiedere a chi spetta il delicato compito di valutare quando sia più "opportuno" ricorrere allo strumento di prevenzione e quando, invece, sia necessario far ricorso al sistema della responsabilità da reato dell'ente.

Eppure, all'odierno caos applicativo di cui si è appena dato conto «un'alternativa ci sarebbe: proprio il d.lgs. n. 231/2001!»[249]. Come giustamente osservato, infatti, «tale comparto regolatorio avrebbe già in seno tutte le risorse per raggiungere, sin dalle prime fasi del procedimento *de societate* e in modo più provveduto, risultati di riorganizzazione dell'ente, recupero del profitto illecitamente incamerato e ristoro delle vittime»[250].

---

[249] V. MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 534.

[250] *Ibidem*. Similmente T. GUERINI, *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, cit., p. 204, il quale sostiene che «il legislatore del 2001 aveva preso in considerazione le medesime esigenze già vagliate dal

Nei casi di "caporalato", poi, oltre al già ampio strumentario messo a disposizione dal d.lgs. n. 231/2001, vi sarebbe anche la particolare misura cautelare disciplinata dall'art. 3 l. n. 199/2016, la quale consente al giudice penale di applicare, in luogo del sequestro, una misura provvisoria consistente proprio nell'amministrazione giudiziaria dell'ente [251].

Certo, l'accertamento della responsabilità dell'ente, con il suo robusto apparato garantistico e il suo alto standard di prova, richiede uno sforzo in più all'autorità giudiziaria, la quale non si può certo accontentare dei meri indizi di coinvolgimento dell'ente e delle posizioni soggettive ancora incerte come quella di proposto per l'applicazione di una misura di prevenzione o di indagato/imputato [252].

È, però, altrettanto vero che un robusto e sofisticato apparato garantistico, oltre a essere la cartina di tornasole di un ordinamento penale liberale e maturo, è il "prezzo" che si deve essere disposti a pagare se si vuole davvero fare sul serio con i principi di legalità e di uguaglianza dei cittadini (e degli enti) di fronte alla legge [253].

---

legislatore della prevenzione e il sistema sanzionatorio che decise di introdurre, suddiviso tra misure cautelari e sanzioni vere e proprie, è tale da coprire tutte le necessità di tutela che possono verificarsi nei rapporti economici tra soggetti privati e tra questi e la Pubblica Amministrazione, garantendo al contempo le esigenze di chi deve contrastare i tentativi di infiltrazione di enti illeciti nell'economia legale e il rispetto dei principi costituzionali in materia di libertà di impresa».

[251] Cfr. G.M. Flick, D.F. Pujia, *Contrasto al "fenomeno" dello sfruttamento del lavoro e principio di legalità: binomio impossibile?*, in *Sist. pen.*, 26 marzo 2025, p. 24, i quali, a proposito dell'amministrazione giudiziaria applicata a fatti di caporalato, discorrono di «strumento "alternativo" di contestazione della responsabilità da reato dell'ente. Non si ravvisano gli elementi costitutivi di un reato presupposto; ma le presunte carenze del modello organizzativo e di gestione sono *comunque* contestate attraverso l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria, che conduce ad una certificazione giudiziale "postuma" del modello modificato o adottato seguendo le direttive dell'amministratore giudiziario».

[252] Di nuovo T. Guerini, *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, cit., p. 204, laddove osserva che solo «nel decreto 231, infatti, l'ente è davvero *soggetto* di diritti – su tutti, quello di difesa, che si realizza pienamente solo nel contraddittorio anticipato, da svolgersi davanti ad un giudice terzo – e non *oggetto* di tutela».

[253] Ancora V. Mongillo, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 537, il quale avverte che alla «"penalistica civile", oggi come ieri, spetta di impedire che una cortina impenetrabile di parole possa calare sulle distorsioni più gravi di questo ordito normativo. Occorre evitare che l'*eccezione* consumi la sua apoteosi trasmutandosi in *regola*, che l'ordinamento penale a fondamento costituzionale si frantumi in mille schegge, che le qualificazioni nominali s'impadroniscano di congegni coercitivi ad elevatissimo contenuto afflittivo. È ancora essenziale, invece, che sia avvertita l'importanza di un equilibrato bilanciamento tra esigenze di difesa sociale e tutela dei diritti fondamentali del cittadino/ente esposto agli ingranaggi del Leviatano».

CAPITOLO V

RIFLESSIONI CONCLUSIVE
Direttrici di riforma per un sistema sanzionatorio liberale

Colla legalità non vi è ancora libertà;
ma senza legalità libertà non può esserci.
P. CALAMANDREI, *Non c'è libertà senza legalità*

SOMMARIO: 1. Ripresa: un sistema sanzionatorio 'collassato'. – 1.1. Il sistema sanzionatorio, tra crescita della popolazione carceraria ed espansione dell'area penale esterna. – 1.2. Il controllo della pericolosità individuale, tra la prepotenza delle misure di prevenzione personali e la caduta in disuso delle misure di sicurezza. – 1.3. Il paradigma confiscatorio, tra attivismo legislativo e rielaborazione giurisprudenziale. – 1.4. La sorveglianza dell'economia, tra il "sistema 231" e le "scorciatoie" delle misure di prevenzione. – 2. Tra legalità fluida e discrezionalità giudiziale senza margini: una commistione tra politica criminale e politica giudiziaria? – 3. Cosa fare (e cosa non fare).

1. *Ripresa: un sistema sanzionatorio 'collassato'*

In un saggio di ormai venticinque anni fa pubblicato sulla *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Giorgio Marinucci denunciava il 'collasso' del sistema sanzionatorio italiano [1]. Un collasso che, secondo l'autorevole voce, era dovuto a una molteplicità di fattori, alcuni dei quali di carattere storico e sociale, altri, invece, legati alla specificità del diritto penale italiano.

Quanto ai primi, veniva evidenziato come ogni rifondazione del sistema delle sanzioni criminali sia il prodotto di un'evoluzione di lungo, se non di lunghissimo, periodo, e come, quindi, sia ingenuo e semplicistico pensare di poter rivoluzionare, da un giorno all'altro, il catalogo delle pene. Come

[1] Il riferimento è a G. MARINUCCI, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 160 ss.

perspicuamente osservato, la «storia del sistema sanzionatorio evolve infatti in tempi molto più lunghi delle idee sulla funzione della pena – più lunghi della stessa evoluzione, anche radicale, dell'organizzazione politico-sociale – perché è storia intrisa di momenti irrazionali suscitati da bisogni collettivi di sicurezza, reali o artificiosi, che tendono a frenare fortemente qualunque domanda di cambiamento sociale»[2]. Così, solo «in una prospettiva storica di lunghissimo periodo si possono osservare le "gigantesche rivoluzioni che ha subito la fisionomia della pena nel corso dei tempi", di cui ha parlato una volta Jhering, traendone la notissima conclusione "la storia della pena è una continua abolizione"»[3]. In questo senso, la pena detentiva non fa eccezione: benché sia ormai evidente, per lo meno agli occhi del mondo accademico e culturale, la dannosità del carcere[4], esso resterà, «per molto tempo ancora, la pena per eccellenza»[5], sia nelle comminatorie edittali di pena, sia soprattutto nell'immaginario collettivo, in ragione della sua dimostrata capacità di restare, per così dire, in sintonia con lo *Zeitgeist* della contemporaneità (*supra*, I, 2 ss.).

Quanto, invece, ai fattori legati alle peculiarità dell'ordinamento italiano, Marinucci, pur prendendo atto degli sforzi operati dal legislatore nel senso di una progressiva riduzione delle pene detentive brevi, non lesinava critiche, anche molto aspre, all'indirizzo tanto delle sanzioni sostitutive di cui alla l. n. 689/1981, quanto dell'affidamento in prova al servizio sociale: se le prime, infatti, soffrivano di uno spazio di applicazione «molto ristretto»[6], il secondo aveva registrato una «*mutazione strutturale e funzionale*»[7], mutazione che, da strumento di risocializzazione rivolto alla «"microcriminalità" frutto di *emarginazione sociale*»[8], lo ha progressivamente trasformato in un'«incontrollata forma di "grazia giudiziale" per reati anche molto gravi, al solo scopo di tamponare, in qualche modo, il *sovraffollamento delle carceri italiane*»[9].

---

[2] *Ivi*, p. 160.

[3] *Ibidem*.

[4] *Ibidem*, laddove l'A. osserva che «ogni privazione della libertà personale in qualunque stabilimento penitenziario, anche pensato con la più ampia fantasia rinnovatrice, provoca danni alla personalità così certi da rendere difficile, se non derisorio, qualunque obiettivo di risocializzazione».

[5] *Ivi*, p. 161.

[6] *Ivi*, p. 162.

[7] *Ivi*, p. 164.

[8] *Ivi*, p. 163.

[9] *Ivi*, p. 168.

Critiche altrettanto incisive venivano poi rivolte ai procedimenti alternativi e, in particolare, al patteggiamento. Tale rito speciale, infatti, contrariamente a quanto generalmente sostenuto [10], ha fin da subito insidiato la centralità che il dibattimento riveste (*rectius*, dovrebbe rivestire) nel contesto del processo accusatorio, fino ad assumere il ruolo di principale valvola di sfogo di un sistema processuale altrimenti ineluttabilmente destinato al sovraccarico, se non addirittura alla paralisi [11].

Insomma, a fronte dell'ormai conclamata dannosità del carcere e degli «sviluppi patologici» appena sopra ricordati, Marinucci riteneva improcrastinabile «un ripensamento del sistema delle sanzioni» [12].

A quasi un quarto di secolo di distanza, sempre sulla *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Emilio Dolcini ha tratteggiato un quadro del sistema sanzionatorio italiano attualmente vigente che, per molti versi, è rimasto sostanzialmente immutato [13]. In particolare, Dolcini punta l'attenzione sulla ancora parziale attuazione del principio rieducativo scolpito nell'art. 27 co. 3 Cost. e denuncia «l'esistenza di uno iato profondo tra pena ideale e pena reale: un rilievo sul quale concordano, ieri e oggi, sia coloro che attribuiscono all'idea rieducativa la capacità di promuovere, ancorché con fatica, un'evoluzione positiva del sistema delle pene, sia quanti contestano quell'idea alla radice» [14].

In un contesto come quello appena descritto, «nel quale la pena evidenzia patologie gravissime, sia strutturali, sia emergenziali» [15], per Dolcini assume un'importanza centrale la «*dimensione culturale del problema-carcere*» [16], posto che, solo «una volta che il cittadino comune avesse preso coscienza che 'più carcere' non significa affatto 'più sicurezza', si potrebbe

---

[10] *Ibidem*, dove l'A., nel riconoscere il preminente «scopo deflattivo» del patteggiamento, osserva che da «sempre si tratta di una finalità dichiarata ufficialmente, anche se gli apologeti del nuovo processo ne parlano malvolentieri: si vuole seguitare ad accreditare l'idea, nonostante tutto, che nel nostro Paese il processo accusatorio è stato pensato come la regola, relegando ai margini, come eccezioni, i procedimenti speciali, a cominciare dal c.d. patteggiamento». Al contrario, secondo l'A. il ruolo centrale, da vero e proprio equilibratore di sistema, del patteggiamento, emergerebbe già dai lavori preparatori, dei quali, nel saggio citato, vengono riportati significativi estratti.

[11] *Ibidem*.

[12] Per entrambe le citazioni, *ivi*, p. 173.

[13] Il riferimento è al saggio di E. Dolcini, *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della rieducazione del condannato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 413 ss.

[14] *Ivi*, p. 415.

[15] *Ivi*, p. 416.

[16] *Ivi*, p. 433.

avviare una costruttiva riflessione su mutamenti, anche radicali, da apportare al nostro sistema sanzionatorio penale: le considerazioni svolte dagli addetti ai lavori – giuristi e politici –, trovando finalmente consenso nella società, avrebbero finalmente la possibilità di incidere sulla legislazione e sulle istituzioni» [17].

Insomma, a un quarto di secolo di distanza (il che testimonia quanto poco e male sia stato fatto per rimediare ai gravi problemi denunciati a più riprese dalla dottrina!) i due Maestri qui richiamati concordano sia sulla diagnosi – lo stato di affezione patologica del sistema sanzionatorio –, sia sull'unica possibile cura – una meditata e coerente riforma dei modi del punire –.

Entro queste due certezze, con il presente lavoro s'è inteso mettere a fuoco le principali manifestazioni sintomatiche della patologia che affligge il sistema punitivo italiano, lumeggiandone le cause tanto sotto il profilo legislativo quanto sotto il profilo applicativo.

1.1. *Il sistema sanzionatorio, tra crescita della popolazione carceraria ed espansione dell'area penale esterna*

L'analisi, condotta nel primo capitolo, del sistema sanzionatorio inteso nel suo senso più stretto – limitato, dunque, alle pene principali, alle alternative alla pena detentiva, alle pene accessorie, nonché, sia pure marginalmente, alle sanzioni punitive (formalmente) non penali – ha consentito di mettere in luce i seguenti punti.

Anzitutto, attraverso la ricostruzione della storia del carcere e delle letture critiche che di tale tipologia sanzionatoria sono state proposte negli ultimi due secoli, si è evidenziato come il successo della pena detentiva, non diversamente da qualsiasi altra tecnica di punizione affermatasi in altri frangenti storici, non sia affatto il frutto del caso, né tantomeno una scelta artificiale decisa a tavolino e calata dall'alto, rappresentando piuttosto la sintesi, sul piano della penalità, di complessi fattori politici, economici, sociali e culturali. Detto altrimenti, perché una (qualsiasi) pena si affermi in un dato ordinamento, occorre che essa sia coerente con il particolare modo di sentire e di vivere della collettività all'interno della quale è destinata a trovare applicazione. Ne consegue che l'affermazione di un modello sanzionatorio, la sua progressiva sostituzione e, infine, il suo definitivo abbandono, sono il risultato di processi lunghi e accidentati, tutt'altro che scevri da resistenze,

[17] *Ibidem*.

opposizioni, temporanei ritorni al passato e altrettanto temporanee fughe in avanti (*supra*, I, 2 ss.).

Un altro dato certo e non più revocabile in dubbio è che la detenzione, la pena *par excellence* dell'età contemporanea, sembra ormai arrivata alla fase crepuscolare della sua parabola storica. Progressivamente svuotata dei significati politici, economici e culturali che ne avevano garantito, tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, una rapida e tracotante affermazione, la pena carceraria appare sempre più, alla mutata sensibilità dei giorni nostri, come disumana e inutilmente vessatoria. Pur tuttavia, la peculiare poliedricità che ne costituisce uno dei tratti essenziali, ha consentito alla pena detentiva di rinnovarsi e di trovare nuove (transeunti?) legittimazioni anche nella postmodernità (*supra*, I, 2.5). Ne deriva che l'ordinamento italiano, non diversamente da altri sistemi penali occidentali, rimane, *almeno sulla carta*, ancora carcerocentrico, essendo la pena detentiva tuttora la più presente nelle comminatorie edittali della parte speciale del codice penale e delle leggi penali speciali (*supra*, I, 3 ss.).

Al contempo, tuttavia, il sistema sanzionatorio italiano si è andato via via arricchendo di diverse alternative alla pena detentiva, la cui introduzione è dipesa, per un verso, dall'aspirazione ideale a una più piena attuazione del principio di rieducativo riconosciuto all'art. 27 co. 3 Cost. e, per altro verso, dall'obiettivo pratico di ridurre un'ingovernabile popolazione carceraria (*supra*, I, 4.1, 5 ss.).

Senza dubbio, la comparsa e la continua implementazione delle alternative alla pena carceraria ha prodotto un risultato notevole: nella prassi, la pena detentiva non costituisce più la sanzione a maggiore incidenza applicativa, essendo stata ormai nettamente sopravanzata dalle c.d. misure di comunità, le quali, unitamente alla concessione della sospensione condizionale della pena, rappresentano oggi di gran lunga la risposta più frequente alla commissione del reato e all'accertamento della responsabilità penale (*supra*, I, 3.1, 4.2). Si può dire, insomma, che, *nella sua concreta applicazione*, il sistema delle pene non è (più) carcerocentrico, bensì 'U.e.p.e.-centrico'.

Tale dato, però, non deve essere salutato con troppo facile entusiasmo: a ben vedere, infatti, negli ultimi trent'anni, a fronte di un *input* processuale sostanzialmente stabile (vale a dire di un numero complessivo di denunce all'anno rimasto pressoché invariato), nonostante il fatto che le alternative alla pena si siano progressivamente affermate, nei fatti, come modulo sanzionatorio prevalente, la popolazione carceraria è quasi raddoppiata[18]. Il

[18] Così, per tutti, E. Dolcini, *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della*

che significa che le alternative alla pena carceraria non hanno affatto sottratto terreno al carcere, né hanno contribuito in alcun modo a svuotare gli istituti penitenziari; piuttosto, esse hanno incrementato in maniera assai significativa l'estensione del controllo penale.

È difficile dire quali siano le ragioni di una tale – per certi versi, sorprendente – evoluzione.

Può senz'altro darsi che il perfezionamento delle tecniche d'indagine e l'impiego di strumenti investigativi sempre più performanti abbia determinato un complessivo efficientamento della cognizione processuale, efficientamento che potrebbe aver condotto a un incremento dei casi in cui viene positivamente accertata la responsabilità penale dell'imputato, a scapito degli esiti assolutori o comunque liberatori.

Inoltre, sembra difficilmente contestabile che una quota delle sentenze di condanna o, per lo meno, di provvedimenti di sottoposizione alle alternative alla pena carceraria derivi da una valutazione di opportunità condotta dall'imputato e dalla sua difesa alla luce delle elevate (talora, draconiane) comminatorie edittali di pena detentiva, le quali sembrano condizionare, e non poco, le strategie difensive: tra il perorare la propria innocenza nella fase dibattimentale, sottoponendosi però al contempo al rischio di subire una condanna assai pesante nel caso in cui la prospettazione accusatoria persuadesse il giudice, e il sottoporsi a (*rectius*, negoziare) una sanzione non carceraria che, spesso, si riduce a poco più di un simulacro di pena, è d'immediata evidenza che a prevalere, in molti casi, sarà la seconda delle due opzioni [19].

Infine, non è nemmeno da escludere che proprio i modesti contenuti e il carattere scarsamente afflittivo di molte delle alternative alla pena detentiva (*supra*, I, 5 ss.) portino inconsapevolmente i giudici a largheggiare nel loro

---

rieducazione del condannato, cit., p. 425 ss.; L. Ferrajoli, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Bari, 2024, p. 190.

[19] Insiste sul carattere accentuatamente negoziale del processo penale contemporaneo, ad es., A. Garapon, *La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, Parigi, 2010, trad. it. *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Milano, 2012, p. 33, il quale peraltro osserva che, mentre «in passato la giustizia non si preoccupava di ricercare il consenso dei destinatari dei provvedimenti giudiziari, in quanto essa si legittimava attraverso l'applicazione di un diritto caratterizzato dal requisito della generalità, ecco che oggi essa deve legittimarsi attraverso l'*effettività* nel servizio che rende agli individui. L'istituzione non solo deve orientarsi verso la soddisfazione dei bisogni dei destinatari dei provvedimenti giudiziari, ma deve anche potenziare la loro capacità di agire e consentire loro di realizzarsi e raggiungere i loro obiettivi». E subito dopo sottolinea la «moltiplicazione delle modalità possibili per giungere alla sentenza e allo sviluppo di passaggi procedurali che possono riportare alla casella di partenza».

impiego, rimandando così alla memoria l'antico adagio del 'poca prova, poca pena'.

Se, dunque, l'obiettivo di deflazione carceraria non può dirsi affatto raggiunto, tendendo piuttosto la popolazione detenuta ad aumentare sempre di più di anno in anno [20], nemmeno l'ideale rieducativo – la cui perdurante attualità e il cui modo di atteggiarsi nel contesto socioeconomico contemporaneo dovrebbero, forse, essere oggetto di una seria rimeditazione (e riattualizzazione) [21] – sembra trovare una soddisfacente realizzazione nel sistema sanzionatorio attualmente vigente.

A proposito di pene e finalismo rieducativo, però, occorre sgombrare subito il campo da un equivoco. Come si è dimostrato, il sistema sanzionatorio italiano attualmente vigente, quantomeno nella sua dimensione astratta, è pienamente conforme alla rieducazione, così come intesa dalla dottrina che maggiormente se n'è occupata [22]. Di sicuro, presenta una dimensione rieducativa la pena carceraria, la quale, oltre a rappresentare storicamente il prototipo di 'pena rieducativa' (*supra*, I, 2.), ha trovato nella l. n. 354/1975 una (non esaustiva, sicuramente emendabile, ma tutt'altro che trascurabile) disciplina finalizzata al recupero del detenuto e al suo positivo reinserimento nella società (*supra*, I, 5.2.1). Così come è indubitabile che tutte le alternative

---

[20] Tant'è vero, come riportato da E. Dolcini, *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della rieducazione del condannato*, cit., p. 430, che il Ministro della giustizia in carica sta valutando la praticabilità della riconversione di caserme a istituti di pena, al fine di aumentare la capienza degli istituti di pena.

[21] Si vedano, ad es., le perspicue osservazioni di A. Garapon, *La Raison du moindre État*, cit., p. 84, il quale, muovendo da un approccio critico rispetto alla giustizia penale neoliberale contemporanea, sostiene che l'«istituzione giudiziaria neoliberale non ha più l'ambizione di rieducare gli autori di reato», e ciò «in quanto forse la prospettiva di trasformazione dell'individuo è strettamente legata a una speranza collettiva»; speranza collettiva di cui sarebbe privo il mondo neoliberale.

[22] Sul concetto di rieducazione v., per tutti, E. Dolcini, *La commisurazione della pena. La pena detentiva*, Milano, 1979, p. 107. Similmente G. Fiandaca, *Punizione*, Bologna, 2024, pp. 92-94, il quale – dopo aver sottolineato che i «giudici costituzionali, che pure tendono sempre più a valorizzare il principio in parola, si astengono dal fornire al riguardo puntuali definizioni contenutistiche» – osserva che appare più pertinente «ricollegare il principio di rieducazione al principio di uguaglianza materiale di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost., interpretando cioè la funzione rieducativa come un'offerta statale di ausilio in chiave solidaristica diretta a rimuovere i *deficit* di socializzazione primaria – causati da condizioni di deprivazione sociale, indigenza ecc. – riscontrabili, solitamente, nella stragrande maggioranza degli autori di reato che frequentano le prigioni». E aggiunge che in «questo quadro valoriale, la costituzionalizzazione della finalità risocializzatrice presuppone altresì l'idea della corresponsabilità della società nella genesi della criminalità e, al tempo stesso, riflette una visione antropologica più ottimistica che pessimistica, sottintendendo la convinzione e il messaggio che nessuno è delinquente per sempre, che anche gli autori dei delitti più gravi sono potenzialmente capaci di ravvedimento».

alla pena detentiva si connotano per una marcata finalità risocializzatrice, prevedendo la maggior parte di esse un programma di trattamento e il coinvolgimento del servizio sociale (*supra*, I, 5 ss.). Addirittura, è stata riconosciuta una certa qual componente rieducativa anche alla pena pecuniaria (*supra*, I, 6).

I problemi e le complessità sorgono, piuttosto, nel momento in cui il principio rieducativo deve essere tradotto in atto pratico.

In questo senso, il carcere tradisce quotidianamente le importanti indicazioni contenute nella legge sull'ordinamento penitenziario nella misura in cui gli istituti di pena sono gravemente sovraffollati, in molti casi fatiscenti o comunque strutturati ancora secondo una logica prevalentemente segregazionista, scarsamente dotati di risorse umane adeguatamente qualificate (educatori, personale del servizio sociale, agenti di polizia penitenziaria), isolati dal mondo esterno (solo in poche felici realtà si registra un proficuo contatto con la società civile, con l'associazionismo e con il tessuto imprenditoriale).

Anche i modi con i quali le varie alternative alla pena detentiva vengono in concreto applicate suscitano più d'una perplessità. La componente deflattiva di tali misure sembra infatti aver prevalso su quella rieducativa, posto che esse sono state progressivamente applicate a un numero sempre più ampio di soggetti, molti dei quali, a ben vedere, non sembrano necessitare di un trattamento risocializzativo, se per esso s'intende un fattivo supporto da parte delle istituzioni pubbliche in vista di un positivo reinserimento nella collettività. Si è così assistito a una vera e propria torsione funzionale delle alternative alla pena detentiva, torsione che a più riprese è stata segnalata da autorevoli voci dottrinali e di cui è stato dato conto anche nel presente lavoro (*supra*, I, 5 ss.). Strumentalmente richiamato, quasi come nume tutelare, per giustificare tendenze applicative francamente inaccettabili, che vanno dall'ingenuo paternalismo (ad esempio *supra*, I, 5.6) alla mera "cosmesi" sanzionatoria (ad esempio, *supra*, I, 5.2.4.1), il principio rieducativo smarrisce quasi tutta la sua pregnanza e la sua valenza (non solo, ma anche) simbolica di connotato proprio di uno stato sociale avanzato che ambisce a realizzare un'uguaglianza non solo formale ma anche sostanziale.

Peraltro, l'impiego scriteriato delle alternative alla pena detentiva non solo ha provocato l'intasamento degli uffici locali di esecuzione penale esterna, i quali faticano a dare una pronta risposta alle richieste degli imputati e alle sollecitazioni dei tribunali, e il conseguente deprecabile fenomeno dei c.d. liberi sospesi, ma non è nemmeno servito a ridurre la popolazione carceraria, che invece, come si è più volte sottolineato, è costantemente aumentata nel corso degli anni.

Quanto, infine, alla pena pecuniaria, il suo scarso impiego tanto nelle comminatorie edittali quanto nella prassi applicativa, in uno con i rilevantissimi problemi di riscossione che per molto tempo si sono registrati, hanno in buona parte frustrato le sue indiscutibili potenzialità con riguardo sia alla deflazione carceraria sia all'efficacia, alla prontezza e alla certezza della risposta sanzionatoria al reato (*supra*, I, 6).

A complicare ulteriormente lo scenario appena descritto concorrono poi le pene accessorie, le cui irrazionalità sul piano della disciplina le rendono, oggi, un istituto tutto da ripensare (*supra*, I, 7).

1.2. *Il controllo della pericolosità individuale, tra la prepotenza delle misure di prevenzione personali e la caduta in disuso delle misure di sicurezza*

Spostando poi lo sguardo sugli strumenti che, all'interno del sistema sanzionatorio, sono deputati al contenimento della pericolosità sociale, vale a dire le misure di prevenzione e le misure di sicurezza, è stato possibile evidenziare alcuni aspetti critici.

Quanto alla matrice storica delle due tipologie di misure, è senz'altro vero che misure di prevenzione e misure di sicurezza hanno origini significativamente diverse: le prime, infatti, affondano le loro radici nel diritto di polizia del XVIII e del XIX secolo (*supra*, II, 2.1 ss.), mentre le seconde sono dichiaratamente debitrici del positivismo giuridico di fine Ottocento (*supra*, II, 4.1). È però altrettanto vero che il legislatore del 1930, nel definire la disciplina delle misure di sicurezza si è largamente ispirato alla legislazione di polizia di fine Ottocento, presentando le neo introdotte misure come un completamento del controllo penale della pericolosità già in parte realizzato attraverso le misure di polizia: mentre queste ultime avrebbero dovuto operare *ante delictum*, in una logica di anticipazione e di prevenzione primaria delle condotte delittuose, le prime avrebbero potuto trovare applicazione quando la pericolosità si fosse già, per così dire, sintomatizzata nella commissione di un reato e, dunque, con un intervento *post delictum* (*supra*, II, 4.1.1).

Come si è visto, la distinzione tra prevenzione *ante delictum* e prevenzione *post delictum*, senz'altro fondata durante il ventennio fascista, risulta oggi priva di qualsiasi valenza descrittiva. Per vero già messa parzialmente in crisi dalla legge di "ripulitura" del 1956 (*supra*, II, 2.1.5.2), tale distinzione non trova più alcun riscontro nella concreta applicazione del codice antimafia attualmente vigente, dove quasi tutte le fattispecie di pericolosità presuppongono la già avvenuta commissione di comportamenti penalmente rilevanti, dei quali, però, non è necessario fornire solide prove (*supra*, II,

2.2.1.3). Il che significa che, oggi, non diversamente dalle misure di sicurezza, le misure di prevenzione operano *post delictum*, differenziandosi dalle misure di sicurezza solo perché, di tale delitto, non richiedono una prova piena (*praeter probationem delicti*).

Proprio questa particolare maneggevolezza delle misure di prevenzione (*supra*, II, 2.2.1.2) – combinata con un ambito soggettivo di applicazione in costante dilatazione (*supra*, II, 2.2.1.1), con contenuti decisamente afflittivi, aggravabili discrezionalmente dal giudice della prevenzione (*supra*, II, 2.2.2) e con una sostanziale indipendenza applicativa ed esecutiva rispetto allo svolgimento del processo penale (*supra*, II, 2.2.3) – ha fatto di esse uno strumento assai apprezzato sia dalla magistratura, la quale vi ha fatto crescente ricorso rispetto a fenomeni criminali reputati di particolare allarme sociale (prima la criminalità mafiosa poi quella economica, e da ultimo la violenza di genere, *supra*, II, 2.1.5.3), sia dal legislatore, il quale sembra non perdere occasione per ritoccare qua e là il codice antimafia, per vero più per finalità simboliche (*rectius*, propagandistiche) che per reali esigenze di prevenzione (ancora *supra*, II, 2.1.5.3).

Le misure di prevenzione si sono così imposte come strumento "moderno" (anche se, a ben vedere, di "moderno" esse hanno ben poco, *supra*, II, 2.1 ss.) di contrasto della criminalità, ispirato a una logica di celerità e di flessibilità (quasi di informalità).

Che poi tali misure riescano in effetti a raggiungere gli obiettivi di prevenzione dei reati è ancora tutto da dimostrare. Di certo, esse nella prassi non assolvono (più) ad alcuna funzione di prevenzione primaria, essendo tutte, come già detto, destinate a operare dopo la commissione di uno o più reati. Tutt'al più, esse possono svolgere una funzione di prevenzione secondaria. Il fatto è, tuttavia, che i contenuti di tali misure (e ciò vale soprattutto per la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza) sono in gran parte indifferenziati e fissi, con la conseguenza che il rischio di recidiva viene contenuto non già attraverso misure ritagliate sulle specifiche caratteristiche del soggetto 'pericoloso', bensì mediante strumenti standard, limitatamente adattabili al singolo destinatario e comunque soltanto in senso peggiorativo rispetto allo schema contenutistico definito dalla legge.

Quel che è più grave, però, è che le misure di prevenzione, per lungo tempo dimenticate in una terra di nessuno e ancora oggi (per certi versi, opinabilmente) qualificate come strumenti preventivi e non già penali, hanno finito con l'invadere il campo d'azione del diritto penale e con l'interferire con le misure *stricto sensu* penalistiche.

Ciò è senz'altro vero con riguardo alle misure di sicurezza personali, le quali, ormai irrimediabilmente associate all'esperienza fascista e recanti lo

stigma dell'illiberalità, sono state sostanzialmente sostituite, nella prassi applicativa, dalle misure di prevenzione personali (*supra*, II, 4.7).

Ma le misure di prevenzione personali sembrano interferire, per certi versi, anche con le sanzioni penali in senso stretto, non potendosi affatto escludere che esse possano operare come un surrogato o come un duplicato della pena (*supra*, II, 2.2.3).

L'aspetto critico – se non addirittura preoccupante – dell'evoluzione normativa e applicativa delle misure di prevenzione, di cui si è dato conto nel secondo capitolo del presente lavoro, risiede nel fatto che esse – oltre a basarsi su standard legalistici e probatori attenuati, e su un apparato contenutistico notevolmente afflittivo – risultano ancora oggi, da un lato, del tutto svincolate dai ritmi e dalle acquisizioni del processo o dei processi penali già svolti o in corso di svolgimento a causa della mancanza di una seria e coerente disciplina di raccordo tra processo penale e procedimento di prevenzione, e, dall'altro lato, completamente affidate alla discrezionalità delle autorità competenti, non essendo affatto prevista l'obbligatorietà dell'azione di prevenzione.

Ne risulta un sistema *extra ordinem* incontrollato e incontrollabile, e proprio per questo foriero di applicazioni ingiuste, discriminatorie e persecutorie; un sistema che, dietro al volto ammiccante della modernità, dell'efficienza e dell'effettività, fatica a celare la sua vera natura di strumentario poliziesco infamante ed emarginante.

1.3. *Il paradigma confiscatorio, tra attivismo legislativo e rielaborazione giurisprudenziale*

Il terzo capitolo è stato dedicato allo studio delle confische, le quali, come si è visto, negli ultimi decenni sono diventate uno strumento di fondamentale importanza nella complessiva strategia statale di contrasto della criminalità da profitto.

La progressiva moltiplicazione delle ipotesi di confisca ha ovviamente attirato l'attenzione dei commentatori e aperto nuovi sentieri di ricerca, ponendo diversi interrogativi sul piano teorico e altrettanti dubbi sul piano applicativo.

Quanto alle confische penali, si è anzitutto dimostrato come la produzione legislativa, alluvionale ma tutt'altro che esaustiva (*supra*, III, 2.1), sia stata accompagnata da una vivace ermeneutica giurisprudenziale che, assecondando le tendenze di politica criminale indicate dal legislatore, ha spesso condotto a un'ulteriore espansione delle misure di ablazione patrimoniale sotto il profilo applicativo (*supra*, III, 2.2). Ciò è vero, in particolar modo,

con riferimento all'applicabilità delle confische penali anche in alcune ipotesi di assenza di una sentenza di condanna, problema al quale, dopo incertezze e ribaltamenti interpretativi, è stata alfine data una risposta positiva sia dal legislatore sia dalla giurisprudenza (*supra*, III, 2.2.1).

La questione principale, però, rimane forse quella della natura da attribuire alle singole ipotesi di confisca, posto che la riconduzione o meno di una data misura ablatoria alla materia penale comporta un significativo cambiamento in termini di garanzie e limiti applicativi (*supra*, III, 2.1).

La progressiva affermazione delle misure ablatorie all'interno del sistema sanzionatorio si è realizzata anche attraverso la configurazione di nuove ipotesi di confisca "allargata" che si caratterizzano per un allentamento dell'onere della prova dell'origine illecita dei beni, e per la loro programmatica applicabilità anche in assenza di una sentenza di condanna (*supra*, III, 3). Queste nuove ipotesi, viste con grande favore dal diritto europeo e dalle convenzioni internazionali, rappresentano indubbiamente un grande salto di qualità nel contrasto della criminalità lucrogenetica e preconizzano quello che potrebbe diventare un vero e proprio processo al patrimonio.

Al di là dei più o meno luminosi scenari futuri o futuribili delle confische "allargate", tali ipotesi di misure ablatorie hanno posto, e pongono tutt'ora, dubbi sul loro corretto inquadramento costituzionale e convenzionale (se, cioè, all'interno o al di fuori del diritto penale) e sulla loro effettiva portata applicativa.

Anzitutto, si è visto come la confisca di prevenzione (art. 24 cod. antimafia) e la confisca in casi particolari (art. 240-*bis* c.p.), già storicamente affini sia dal punto di vista contenutistico sia dal punto di vista finalistico, sono oggi pressoché la stessa misura, residuando solo poche e marginali differenze. Questa notevole vicinanza tra gli istituti di cui all'art. 24 cod. antimafia e all'art. 240-*bis* c.p. prefigura inevitabilmente rischi di sovrapposizione e di duplicazione, rischi che possono essere scongiurati solo attraverso un'oculata e prudente applicazione giurisprudenziale (*supra*, III, 3.3.4).

Il fatto, poi, che entrambe le confische "allargate" attingano i proventi illeciti, pone tali misure patrimoniali in potenziale conflitto con le confische del prezzo, del prodotto e del profitto del reato. In quest'ottica, oltre a un rischio di sovrapposizione e di duplicazione, si pone qui anche il problema della possibile elusione dell'accertamento della responsabilità penale e del nesso di pertinenzialità rispetto ai reati oggetto d'imputazione (nel caso della confisca allargata) od oggetto della fattispecie di pericolosità (nel caso della confisca di prevenzione) (*supra*, III, 3.4).

Anche qui, tuttavia, i rapporti fra le diverse misure confiscatorie non sono regolati a livello normativo, sicché spetta alla prudenza e all'accortezza

dell'applicazione giurisprudenziale evitare che le diverse confische attingano più volte i medesimi beni.

Infine, si è ricordato come la pletora di altre ipotesi di confisca, da quella nei confronti dell'ente a quelle amministrative nei contesti normativi di doppio binario punitivo, apra a sua volta le porte a possibili duplicazioni (*supra*, III, 4).

1.4. *La sorveglianza dell'economia, tra il "sistema 231" e le "scorciatoie" delle misure di prevenzione*

Il quarto capitolo è stato dedicato allo studio delle tecniche di controllo penale delle attività economiche: tecniche che, se per un verso si rassomigliano tutte in maniera assai significativa sotto il profilo contenutistico, per altro verso si distinguono sotto il diverso profilo dei presupposti applicativi e delle autorità competenti per la loro applicazione ed esecuzione.

Com'è noto, dal 2001 l'ordinamento penale italiano si è dotato del sofisticato strumento della responsabilità da reato degli enti, il quale, ormai da più di vent'anni, rappresenta il quadro normativo di riferimento con riguardo alla criminalità d'impresa.

Unanimemente riguardato come un prodotto legislativo di ottima fattura e di impronta accentuatamente moderna, dal momento che riesce ad armonizzare la prevenzione generale e speciale con le istanze riparative e con lo stimolo al ravvedimento dell'ente coinvolto nella commissione di un illecito penale, il d.lgs. n. 231/2001 non ha però finora davvero attecchito nella prassi, scontando ancora oggi un bassissimo tasso di applicazione (*supra*, IV, 2.8).

A fronte di una persistente e per nulla domita criminalità di impresa, pertanto, lo spazio che il sistema della responsabilità da reato degli enti non è stato in grado di conquistarsi, è stato così in parte occupato da altri strumenti, che negli ultimi anni stanno riscuotendo un notevole successo e una non indifferente espansione applicativa. Il riferimento è, ovviamente, alle misure di prevenzione giurisdizionali dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario (*supra*, IV, 3) e alle misure di prevenzione amministrativa della documentazione antimafia, delle misure di prevenzione collaborativa e dei commissariamenti prefettizi (*supra*, IV, 4); misure che si stanno affermando sempre di più come strumenti altamente flessibili di governo penale dell'economia.

La convivenza di tutti questi istituti è però tutt'altro che pacifica e armoniosa, dando vita, al contrario, a rilevantissime questioni che non attengono soltanto ai profili strettamente interpretativo-applicativi dei singoli istituti considerati, ma che si estendono anche al ruolo svolto dall'autorità giudiziaria

e dall'autorità amministrativa nelle dinamiche economiche e di mercato.

Anzitutto, un primo problema riguarda la pressoché totale libertà di scelta da parte delle autorità competenti circa la misura da applicare nel singolo caso concreto. In altri termini, nel settore del controllo penale delle attività economiche si è pervenuti, attraverso un'evoluzione normativa di certo non caratterizzata da una razionale visione d'insieme, a una vera e propria condizione di *law shopping*, essendo rimessa alla piena discrezione delle autorità competenti la decisione in merito allo strumento da impiegare di volta in volta: così, ad esempio, ben può accadere che, a fronte di fenomeni criminali simili, in un caso venga contestata la responsabilità da reato dell'ente e nell'altro caso venga applicata soltanto una misura di prevenzione "mite".

Un secondo problema riguarda poi il non esaustivo coordinamento tra gli strumenti amministrativi e gli strumenti giurisdizionali, potendo il giudice e il prefetto pervenire a determinazioni diametralmente opposte in relazione alla medesima condotta, tenuta dall'ente. Ciò è particolarmente evidente nei complicati rapporti tra documentazione antimafia e misure di prevenzione "mite" (*supra*, IV, 4.1), ma si può porre in termini analoghi anche rispetto a tutte le altre misure, dal "sistema 231" alle misure amministrative di prevenzione.

Il terzo e più grave problema, che poi altro non è se non una conseguenza dei primi due appena sopra ricordati, è però quello dell'intensità e della disomogeneità dell'ingerenza dell'autorità pubblica, giudiziaria o prefettizia, nel governo dell'economia e nelle normali dinamiche concorrenziali tra i diversi operatori economici.

Attraverso il ricorso a un ampio catalogo di misure di prevenzione che presentano, per un verso, contenuti 'sanzionatori' equiparabili a quelli contemplati dal d.lgs. n. 231/2001 ma, per altro verso, presupposti di applicazione e apparati di garanzie decisamente meno stringenti rispetto a quanto assicurato dal sistema della responsabilità da reato degli enti, infatti, l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa hanno la possibilità di incidere in maniera non indifferente sulle realtà imprenditoriali senza passare attraverso un accertamento della responsabilità da reato dell'ente coinvolto.

Oltre a essere potenzialmente assai afflittiva pur in mancanza di un accertamento dei criteri d'imputazione della responsabilità da reato secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 231/2001, l'applicazione delle misure di prevenzione tende ad assumere anche un carattere randomico, mancando una disposizione che stabilisca l'obbligatorietà dell'azione di prevenzione e dipendendo, dunque, l'impiego di tali strumenti esclusivamente dal grado di "attivismo" del singolo giudice e del singolo prefetto.

In questa dimensione fluida del controllo pubblico sulle attività economiche sembra peraltro delinearsi una curiosa dinamica: mentre, infatti, lo strumento della responsabilità da reato degli enti, pur assicurando solide garanzie difensive e comunque consentendo all'ente di evitare le sanzioni più temibili (vale a dire, le sanzioni interdittive) attraverso la spontanea riorganizzazione interna e il compimento di condotte riparatorie (*supra*, IV, 2.6), è ancora il più temuto dalle imprese, altre misure (come, ad esempio, l'amministrazione giudiziaria), benché indubbiamente afflittive e sostanzialmente non contestabili dall'ente prevenuto, sembrano essere preferite, in particolar modo dalle imprese di grandi dimensioni, per il maggior grado di informalità e per la cifra negoziale che tendono ad assumere nella loro concreta applicazione.

Tuttavia, è verosimile che la maggiore maneggevolezza delle misure di prevenzione si rifletta a vantaggio proprio delle grandi realtà imprenditoriali, le quali, godendo di un'influenza e di un peso specifico maggiori, potranno permettersi di dialogare, per così dire, su di un piano di parità con l'autorità pubblica, mentre le imprese di piccole e medie dimensioni tenderanno a subire maggiormente le scelte 'punitive' compiute dal giudice o dal prefetto. Il tutto in un quadro di generale elusione del d.lgs. n. 231/2001, le cui grandi potenzialità continuano, del tutto incomprensibilmente, a essere sottovalutate dai pubblici ministeri e dai giudici.

2. *Tra legalità fluida e discrezionalità giudiziale senza margini: una commistione tra politica criminale e politica giudiziaria?*

Se quelle appena sopra ricordate sono le principali macro-disfunzioni che affliggono il sistema sanzionatorio in ambito penale nel suo complesso, v'è da chiedersi se esse scaturiscano da un'unica causa o se, invece, siano la conseguenza di scelte, istanze, esigenze eterogenee. Detto altrimenti: la sintomatologia del sistema sanzionatorio è riconducibile a un'unica affezione patologica o a plurimi morbi?

Ebbene, sembra di poter dire che i due principali mali, tra loro intimamente connessi, che rendono il sistema sanzionatorio penale, oltre che eccessivamente severo e afflittivo, anche incerto e ineffettivo, sono, da un lato, *una legalità sempre più fluida*, se non addirittura evanescente, e, dall'altro lato, *i margini sempre più ampi di discrezionalità* riconosciuti all'autorità giudiziaria (e all'autorità amministrativa) nell'individuazione dei modi d'impiego e dei contenuti delle sanzioni.

Quanto al primo dei due mali, la dottrina segnala con preoccupazione il

profondo stato di crisi in cui versa, per vero già da parecchio tempo [23], il principio di legalità [24]: una crisi principalmente «dovuta all'inettitudine e all'irresponsabilità del ceto politico», che si manifesta in «una legalità prodotta da un'inflazione incontrollata della legislazione, dissestata da un linguaggio legale oscuro e spesso contraddittorio e afflitta, a seguito dell'incompiuto processo di integrazione europea, dalla complicazione del sistema delle fonti e dall'assenza di gerarchie normative chiare, univoche e da tutti condivise» [25]. Ne deriva che, «ad onta del fatto che quel principio dovrebbe imporsi nel paesaggio penalistico con consistenza ed immutabilità quasi marmoree, esso non è più lo stesso da un pezzo» [26].

Come giustamente osservato, peraltro, problemi di legalità non si pongono soltanto con riferimento alla formulazione del precetto primario, ma emergono anche «per tutte le decisioni relative alla risposta al reato: sia le pene, sia eventuali alternative, fino alla non punibilità» [27].

A una legalità sempre più magmatica, mutevole, a tratti caotica, quasi inevitabilmente corrisponde una maggiore intraprendenza degli interpreti, i quali tendono, più o meno consapevolmente, a farsi carico delle diverse istanze incertamente perseguite dal legislatore. Si registra, così, una progressiva centralità del potere giudiziario [28], centralità che, secondo le voci più critiche, si manifesta, tra l'altro, nell'«idea sempre più diffusa (…) della giurisdizione come fonte di diritto, formalmente vincolata ai precedenti giudiziari, pur se di solito non meno equivoci e contraddittori dei testi legislativi»,

---

[23] In tal senso, v. già S. Fois, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 696 ss.

[24] Oltre agli autori in seguito citati, v., di recente, il lavoro del filosofo del diritto G. Zaccaria, *Una "nuova" legalità penale tra testo e interpretazione*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 11 ss.; nonché G. Fidelbo, *Il diritto penale giurisprudenziale. La sua formazione, le sue caratteristiche*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 33 ss.; G. Canzio, *Legalità penale, processi decisionali e nomofilachia*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 49 ss.; R. Orlandi, *Nuova legalità penale, diritto giurisprudenziale e funzioni attuali della Corte di cassazione*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 133 ss.; A. Lanzi, *Fra il legislatore apparente e il giudice sovrano*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 139 ss. Per una lettura di più ampio respiro sull'evoluzione storica del concetto di legalità v. M. Vogliotti, voce *Legalità*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, Milano, 2013, p. 371 ss.; Id., *La nuova legalità penale e il ruolo della giurisdizione. Spunti per un confronto*, in *Sist. pen.*, 2020, n. 3, p. 45 ss.

[25] Entrambe le citazioni sono di L. Ferrajoli, *Giustizia e politica*, cit., p. 92.

[26] Così F. Palazzo, *Legalità penale* vs. *creatività giudiziale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 977.

[27] D. Pulitanò, *Legalità penale e nomofilachia*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 74.

[28] F. Consulich, *Così è (se vi pare). Alla ricerca del volto dell'illecito penale, tra legge indeterminata e giurisprudenza imprevedibile*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2020, n. 1, p. 48, parla a tal proposito di «*giuristocrazia*».

nel «protagonismo e [nel]l'inventiva di molti giudici, talora assecondati dai media, nell'esercizio della giurisdizione e più ancora dell'azione penale», nonché nel «compiacimento con cui giudici e giuristi guardano alla concezione e alla pratica creazionista della giurisdizione, dalla quale risultano un aumento dei loro poteri e magari una raffigurazione edificante della funzione giudiziaria come potere buono e benefico, in opposizione al potere inefficiente, incapace e corrotto della politica»[29].

Sembra, insomma, trovare un certo seguito l'idea che il giudice (o, nel caso di alcune misure di prevenzione, l'autorità amministrativa), sfruttando al massimo gli ampi spazi interpretativi concessi da un dato normativo impreciso e malleabile, sia legittimato a imprimere alle diverse componenti del sistema sanzionatorio direzioni che, sia pur compatibili con la lettera della legge, risultano però essere piuttosto lontane dalla loro *ratio* originaria e dalla loro dimensione contenutistica[30]. In altri termini, il «sempre più scadente *drafting* legislativo, che rende i testi normativi oscuri nella loro *ratio*, lessicalmente ambigui e contenutisticamente carenti», lascia «ampio spazio a variegate soluzioni interpretative nel momento applicativo, così che la *voluntas legis* come enunciata ed applicata nelle decisioni dei giudici finisce, spesso, per risultare diversa dalla *voluntas legislatoris*»[31].

---

[29] Questa e le due precedenti sono considerazioni di L. Ferrajoli, *Giustizia e politica*, cit., p. 92.

[30] Sulle tecniche d'interpretazione e, in particolare, sulla distinzione tra interpretazioni possibili e interpretazioni giuridicamente plausibili v. V. Velluzzi, *Sulla nozione di "interpretazione giuridica corretta" (e sui suoi rapporti con l'interpretazione estensiva)*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 2588 ss. Si veda anche R. Bartoli, *I vincoli del giudice alla legalità e i principi a governo delle dinamiche interpretative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 928, il quale, a proposito dell'attuale tendenza a preoccuparsi soprattutto del consolidamento del diritto pretorio in un'ottica di maggiore prevedibilità dello stesso, osserva giustamente che favorire «la stabilizzazione senza interrogarsi sulle regole ermeneutiche, significa alla fin fine privilegiare un'impostazione che spinge verso un vero e proprio *diritto giurisprudenziale*, da intendersi non tanto come diritto che riconosce legittimi margini di manovra all'interpretazione all'interno della legalità (questa legalità potrebbe essere definita *interpretativa*), ma come diritto che può creare esiti ermeneutici che si sganciano completamente dal dettato della legalità, e ciò perché la stabilità (mediante la prevedibilità), diviene l'obiettivo primario da raggiungere, quale che sia l'esito ermeneutico, e quindi ritenendo tale obiettivo raggiunto anche se l'esito risulta del tutto svincolato dalla legalità».

[31] F. Fiorentin, *Discrezionalità giudiziale (e suoi limiti) nella "giurisdizione rieducativa"*, in *Dir. pen. uomo*, 2019, n. 10, p. 2, il quale aggiunge che sono proprio le ripetute mancanze del legislatore ad aver «reso necessario un ruolo del giudice sempre meno *bouche de la loi* (dal momento che la *loi* ha perduto da tempo quelle caratteristiche di certezza, determinatezza e coerenza che avrebbero consentito, appunto, al giudice di limitare il proprio apporto alla mera stretta applicazione della stessa) e sempre più *demiurgo* di quel diritto "certo" che la legge formale non è più in grado di assicurare tanto è – sempre più spesso – lacunoso e oscuro il suo dettato». Similmente G. Grasso, *Politiche penali e ruolo della giurisprudenza: la sfida della legalità*, in C.E. Paliero, F.

È quanto avviene, ad esempio, con le diverse alternative alla pena detentiva, le quali, pensate originariamente come strumenti destinati soprattutto ad assicurare un più pieno ed efficace perseguimento dell'ideale rieducativo nei confronti degli autori di reati, hanno visto fin da subito una significativa estensione per via pretoria del loro ambito soggettivo di applicazione – estensione resa possibile dall'assenza di precise indicazioni legislative con riguardo all'identificazione dei destinatari delle misure [32] – in un'ottica di contenimento dell'inflazione carceraria [33].

Allo stesso modo accade che le misure di prevenzione personali trovino frequente impiego nei confronti di categorie di soggetti pericolosi che non corrispondono affatto ai 'pericolosi-tipo' ricavabili da una lettura complessiva e sistematica dei presupposti applicativi e del corredo contenutistico delle singole misure, nonché dalla loro evoluzione storica.

Con riguardo, poi, al controllo penale delle attività economiche, si assiste sempre più a una giustizia *à la carte*, che affronta situazioni simili con strumenti (e relativi apparati garantistici) diversi, sulla base di determinazioni e valutazioni opache e perlopiù imperscrutabili.

Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, I, Milano, 2018, p. 61 ss.

[32] Con particolare riferimento alle misure alternative alla detenzione, criticava questa mancanza già P. Nuvolone, *Relazione introduttiva*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 7, il quale, nel chiedersi a chi spettava la decisione circa l'*an* e il *quomodo* dell'applicazione delle misure alternative, osservava che «la scelta non può essere compiuta se non dal magistrato chiamato a giudicare. In base a quali criteri sarà operata, nel caso concreto, questa scelta? Ed è essa interamente compatibile coi principi di legalità e di uguaglianza sanciti dalla Costituzione? Certo, in materia di sanzioni, l'esigenza di individualizzazione della sanzione criminale, acquisita ormai al pensiero moderno, attenua necessariamente il rigore del principio di legalità; ma, quando alla discrezionalità è lasciato troppo spazio, nel senso che la legge detta criteri vaghi ed elastici, il giudice finisce col diventare un legislatore. Non è detto che ciò avvenga necessariamente; ma allora non è sufficiente indicare le misure alternative, bisogna anche enucleare le fattispecie soggettive, i tipi di autore a cui esse possono applicarsi».

[33] Evidenzia questa tendenza con particolare riferimento alle misure alternative alla detenzione M. Pelissero, *La metamorfosi della pena in fase esecutiva tra funzione rieducativa e legalità della pena. Una lettura sostanziale della crisi del giudicato*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, p. 362, il quale, nel registrare come il legislatore abbia a più riprese incentivato l'uso delle misure alternative di cui alla l. n. 354/1975 (anche *supra*, I, 5.2.3), giustamente osserva che «la contrazione del ricorso alla pena detentiva ed il conseguente controllo della pressione carceraria non è assunto direttamente dal legislatore (con decarcerizzazione attuata già a livello di scelte di incriminazione – *id est* depenalizzazione – e di ricorso a pene principali non detentive), ma è rimesso ai giudici di sorveglianza, perché la funzione di deflazione carceraria è principalmente svolta dalle misure alternative».

Ebbene, nella misura in cui queste tendenze vengono tollerate, se non addirittura appoggiate o financo incoraggiate, esse assecondano e approfondiscono «la crisi in atto del principio di legalità, della soggezione dei giudici alla legge e della riserva assoluta di legge in materia penale, così minando la separazione dei poteri e l'indipendenza della giurisdizione dal potere politico», posto che, quanto «più la giurisdizione è creativa, o comunque è concepita e percepita come tale, tanto più difficile, infatti, è giustificarne l'indipendenza e tanto maggiore è il pericolo della sua sottoposizione al potere politico»[34].

Strettamente connessa alla crisi della legalità è la concessione al giudice, da parte della legge, di sempre più ampi margini di discrezionalità, per tale intendendosi il «*rinvio del legislatore al caso concreto come unica fonte idonea ad esprimere quella significatività di valore che è più consona al raggiungimento delle finalità normative*»[35].

In effetti, talora sotto forma di individualizzazione della pena, talaltra come esigenza di adattamento della misura (preventiva o di sicurezza) al singolo caso concreto, i poteri discrezionali del giudice (e dell'autorità amministrativa) appaiono sempre più marcati[36]. Il che, tuttavia, oltre a determinare una sostanziale non prevedibilità a priori della fisionomia che la singola sanzione o misura assumerà di volta in volta[37], rende necessari l'elaborazione e

---

[34] Così L. Ferrajoli, *Giustizia e politica*, cit., pp. 92-93, il quale aggiunge subito che affermare «il carattere creativo di tutta la giurisdizione, all'ombra delle teorie creazioniste qui illustrate, equivale infatti ad ammetterne la regressione al diritto giurisprudenziale premoderno e, insieme, ad avallare un sostanziale capovolgimento della gerarchia delle fonti, cioè il primato della giurisdizione sulla legislazione, essendo alla prima affidata la scelta arbitraria della norma di legge da applicare, e il primato dell'una e dell'altra sulla Costituzione, spettando loro la scelta, sia pure ponderata e argomentata, di quali principi costituzionali vadano applicati o attuati rispetto ad altri con essi in conflitto e perciò disapplicati».

[35] La definizione è di F. Bricola, *La discrezionalità nel diritto penale. Nozione e aspetti costituzionali*, Milano, 1965, p. 143, il quale, a p. 203, distingue la discrezionalità dall'interpretazione, essendo quest'ultima destinata «ad operare fin dove esiste una significazione astratta da rendere esplicita nel caso concreto, indipendentemente dal grado di perfezione della tecnica normativa di tipicizzazione: è, infatti, interpretazione anche l'attività di chiarificazione dei concetti elastici e indeterminati».

[36] In tal senso, ad es., G. Marinucci, *Intervento*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 479; C.F. Grosso, *Crisi e prospettive di riforma del sistema delle pene*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, pp. 196-197; N. Mazzacuva, *A proposito della «interpretazione creativa» in materia penale: nuova «garanzia» o rinnovata violazione dei principi fondamentali?*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Milano, 2006, p. 438.

[37] In tal senso, ad es., F. Fiorentin, *Discrezionalità giudiziale (e suoi limiti) nella "giurisdizione*

il rafforzamento di nuovi criteri di governo di tale discrezionalità, anch'essi a carattere fondamentalmente valutativo e, per così dire, casistico, primo fra tutti il principio di proporzionalità [38].

Con ciò, ovviamente, non si vuole affatto negare la cruciale importanza del riconoscimento all'autorità giudiziaria (o amministrativa) di un certo qual potere di adattare la sanzione o la misura alle peculiarità di ogni singolo soggetto attinto, sì da assicurare una sua maggiore efficacia rispetto alle finalità prestabilite [39].

Quel che però preoccupa è piuttosto «l'esistenza di un profondo divario – in tutto il sistema penale – tra un modello teorico di discrezionalità vincolata e una prassi, nella quale la discrezionalità si sottrae a qualsiasi vincolo normativo: lungi dal rappresentare la concretizzazione di criteri dettati – in forma esplicita o implicita – dal legislatore, le valutazioni del giudice si ispirano per lo più a finalità diverse da quelle ricavabili dalla funzione di ciascun istituto» [40]. In effetti, il «giudice si trova oggi di fronte ad indicazioni divergenti, ricavabili le une dalla funzione dell'istituto discrezionale, e magari fissate in espliciti criteri-guida, le altre – per lo più tacite, e tuttavia pressanti – fornite da esigenze di giustizia sostanziale e di "ricomposizione dell'ordinamento penale in conformità della Costituzione"» [41].

Ciò, com'è evidente, pone seri problemi, primo fra tutti quello per cui, «per i contenuti che ha concretamente assunto, la dilatazione del potere discrezionale ha comportato – tra l'altro – la rottura di taluni dei meccanismi di

---

rieducativa", cit., p. 4, laddove osserva che «l'elevato tasso di discrezionalità ermeneutica, nella misura in cui conduce alla incontrollata proliferazione di interpretazioni e prassi applicative tra loro difformi o, addirittura inconciliabili, contribuisce – come in una sorta di paradossale circolo vizioso – ad alimentare quella incertezza che si proponeva, invece, di dissipare».

[38] Per un approfondito studio del principio di proporzionalità – e della proporzionalità della pena in particolare – si vedano i recenti lavori di F. Viganò, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021, p. 113 ss.; Id., *Discrezionalità giudiziaria e principi costituzionali*, in *Sist. pen.*, 6 marzo 2025.

[39] Sull'importanza dell'individualizzazione della pena e, più in generale, delle misure sanzionatorie v. già F. Bricola, *La discrezionalità nel diritto penale*, cit., p. 356 ss., nonché di recente, tra gli altri, R. Bartoli, *Ipotesi per una riforma della sospensione condizionale della pena*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, pp. 176-177; L. Eusebi, *Appunti minimi in tema di riforma del sistema sanzionatorio penale*, *ivi*, pp. 287-288; S. Margara, *Quale giustizia?* Repetita non iuvant*: ancora sulla pena e sul carcere*, in *Quest. giust.*, 2002, p. 1031 ss.; C. Iagnemma, *Discrezionalità giudiziaria e legislazione penale. Un rapporto da rivisitare nella teoria del reato e nel sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1451 ss.

[40] Così E. Dolcini, voce *Potere discrezionale (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 767.

[41] *Ivi*, p. 768.

legalità del sistema»[42]. Inoltre, va sottolineato che, «da un lato, ne sono uscite vistosamente incoraggiate le molteplici propensioni 'autonomistiche' che una prassi da tempo delusa nelle sue legittime ansie di riforma non poteva non coltivare, specialmente facendo leva – talvolta – sull'esplicito assenso del legislatore stesso; dall'altro lato, ne è venuta invece una singolare legittimazione *de facto* di una politica *giudiziaria* della piccola e media criminalità, progressivamente consolidatasi attraverso 'usi' applicativi che avevano profondamente ri-formulato alcuni dei più significativi strumenti cui il codice Rocco affidava la realizzazione di una diversa strategia special-preventiva»[43].

Ovviamente, però, una tale «frattura, interna all'ordinamento, dovrà essere superata dal legislatore, perché possa successivamente procedersi ad un esame della sfera attribuita alla discrezionalità, e si possano ridefinire, ove occorra, i criteri per il suo esercizio. In caso contrario, quali che siano le direttive dettate dalla legge, la discrezionalità continuerà ad assolvere funzioni abnormi: e lo farà anzi in misura sempre più marcata»[44].

Sembra, insomma, che «l'asse del nostro sistema si sia notevolmente inclinato a favore del giudice»[45], con il risultato di una giurisprudenza «sempre più protagonista della produzione del diritto penale»[46]: in effetti, l'«inadeguatezza della legislazione e le trasformazioni e accelerazioni della vita sociale ed economica hanno congiurato a favore del "formante" giurisprudenziale, o meglio giudiziario, del diritto anche in materia penale»[47].

Se quanto appena detto corrisponde al vero, si deve allora prendere anche atto che più «il giudice è facitore del diritto, più la sua investitura è "veggente", ossia tarata sulle effettive qualità della persona, da noi sottratte a valutazione dal meccanismo di reclutamento professionale a base nozionistico-culturale»[48].

Ciò è vero, senz'altro, con riguardo alla "giurisprudenza rieducativa",

---

[42] In questi termini L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale". In particolare, discrezionalità e prognosi giudiziaria nell'art. 58 L. 689/1981*, in *Arch. pen.*, 1984, p. 240.

[43] *Ibidem*.

[44] E. Dolcini, voce *Potere discrezionale (dir. pen.)*, cit., p. 768.

[45] F. Palazzo, *Legalità penale, interpretazione ed etica del giudice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1271. Similmente A. Cadoppi, *Giurisprudenza e diritto penale*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 33 ss.

[46] F. Giunta, Jus legibus solutum. *Ovvero, la legge del giudice penale*, in *disCrimen*, 12 novembre 2020, p. 2.

[47] Di nuovo F. Palazzo, *Legalità penale, interpretazione ed etica del giudice*, cit., p. 1271.

[48] F. Giunta, Jus legibus solutum. *Ovvero, la legge del giudice penale*, cit., p. 21.

dove «la discrezionalità del giudice è portata alla sua massima espansione»[49]. In effetti, il perseguimento dell'individualizzazione sanzionatoria finisce per attribuire «al giudice un ruolo sempre più centrale e dominante, non solo nella fissazione della pena in concreto (entro limini peraltro progressivamente ampliati), ma nella determinazione del trattamento sanzionatorio *lato sensu* inteso»[50]. Laddove, poi, siano richieste complesse valutazioni prognostiche del possibile destinatario, valutazioni che spesso appaiono «tanto determinanti per la scelta del trattamento sanzionatorio *lato sensu* inteso quanto incerte nei presupposti e nei parametri»[51], l'attività del giudice si risolve, in pratica, in «una profezia»[52].

Un discorso analogo può essere però svolto anche con riferimento a quella tendenza, che vede convergere il formante legislativo e il formante giurisprudenziale, alla «valorizzazione politico-criminale di tecniche di controllo "di confine", in cui le istanze repressive e preventive possano essere soddisfatte attraverso criteri, presupposti e metodi probatori meno rigorosi, con minori criticità sul piano della legittimazione costituzionale e convenzionale»[53]. Il riferimento è, ovviamente, alle misure *ante*, *praeter* e *post delictum*, delle quali si registra «non soltanto l'abnorme estensione qualitativa e quantitativa», bensì anche la surrettizia evoluzione in «anomali equivalenti funzionali o succedanei della pena, come tali sottratti al rigore 'paralizzante' delle garanzie sostanziali e delle regole del giusto processo e funzionali ad

---

[49] F. Fiorentin, *Discrezionalità giudiziale (e suoi limiti) nella "giurisdizione rieducativa*, cit., p. 5.

[50] T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 421, il quale poi ulteriormente osserva che si è giunti a un'accentuata dilatazione della «discrezionalità nella commisurazione della pena, ma il giudice non ha raffronti validi e significativi per stabilire una gravità comparativa capace di orientarlo; e poiché è impossibile stabilire la gravità di un reato in sé considerato (…), il potere discrezionale rimesso al giudice è privo di bussola. Anzi, accentuatamente privo di bussola, visto che l'art. 133 c.p. è caratterizzato dal ben noto "vuoto dei fini", nel senso che al giudice non è fornito nemmeno il parametro teleologico di commisurazione. Si rimette al giudice la scelta della cornice edittale, ma ancora una volta (ancora di più), gli si affida un potere arbitrario condizionato dall'"intuizione". Si addossano al giudice prognosi in termini di pericolosità-non pericolosità per i fini più diversi (dalla sospensione condizionale alle misure di sicurezza, dalle sanzioni sostitutive all'affidamento in prova, dalla semilibertà alla liberazione condizionale), ma difettano parametri sicuri per definire la prognosi e talora gli strumenti stessi su cui formarla. In sostanza, il giudice è un demiurgo gravato di compiti impossibili, di fronte ai quali reagisce – si potrebbe dire – con lo spirito di un illuminista *après lettre*».

[51] *Ivi*, p. 428.

[52] *Ibidem*.

[53] A. Gargani, *Il diritto penale quale* extrema ratio *tra post-modernità e utopia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1508.

una più celere ed effettiva reazione ordinamentale, ispirata alla logica del sospetto»[54].

Insomma, è da tempo evidente che «questo sistematico trasferimento, o accollo, di funzioni sulle spalle del giudice rappresenta ormai una costante, una sorta di punto di fuga, a partire dal quale il legislatore si "estrania" da se stesso, rinunciando a maturare, in materie delicate e conflittuali, linee coerenti e sicure di politica criminale» e che, dunque, la «supplenza giudiziaria non è più una stagione storica, ma una categoria dello spirito legislativo»[55].

I punti di caduta della tendenza, ormai pluridecennale, appena tratteggiata paiono essere fondamentalmente due.

La prima e più evidente implicazione sembra essere quella di una commistione tra politica criminale e politica giudiziaria[56]: sembra, cioè, che alcune fondamentali scelte relative ai destinatari e al concreto modo di funzionamento del controllo penale siano state ormai riversate dal legislatore sul giudice, il quale, «"suo malgrado"»[57], vede ampliarsi «(eccessivamente?) il ruolo, i compiti e le attività che è chiamato a svolgere»[58], dovendo prendere decisioni ad alto coefficiente politico e valoriale in assenza di un corredo di criteri pre-dati legislativamente[59] (ad esempio: chi e come rieducare? quali categorie di persone sottoporre a controllo e sorveglianza? come e quanto condizionare il libero gioco della concorrenza e della competizione economica?).

La seconda, e forse meno evidente, implicazione dev'essere poi individuata

---

[54] *Ibidem*.

[55] T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma*, cit., pp. 424-425.

[56] Sul ruolo e sui compiti della politica criminale si veda, per tutti, D. Pulitanò, *Politica criminale*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 3 ss.; Id., *Minacciare o punire*, 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*, I, Milano, 2018, p. 3 ss.; M. Caputo, *Politica criminale*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 1725 ss.

[57] V. Velluzzi, *Interpretazione, interpreti e diritto penale. Brevi riflessioni*, in *Criminalia*, 2016, p. 232.

[58] *Ibidem*.

[59] Come peraltro giustamente osservato da V. Velluzzi, *L'interpretazione giuridica, la didattica universitaria e il ruolo del giudice penale: osservazioni a margine*, in V. Velluzzi, *Tra teoria e dogmatica*, II, Milano, 2020, p. 33, l'incremento della discrezionalità interpretativa «accresce le responsabilità dell'interprete, non le riduce».

nel fatto che i sempre più ampi margini di manovra concessi all'autorità giudiziaria (e all'autorità amministrativa di pubblica sicurezza) hanno prodotto una sensibile dilatazione del controllo penale. Accanto alle politiche securitarie, al populismo penale e alla legislazione penale simbolica – mali, questi, che ormai da tempo caratterizzano negativamente l'operato del legislatore nel settore penale [60] – sembra infatti affacciarsi il «rischio che l'ideologia reale e la prassi della magistratura penale siano sbilanciate verso il polo del contrasto alla criminalità o, più in generale, verso un *autoritarismo bene intenzionato*, in vista di obiettivi di tutela di interessi ritenuti importanti» [61]; laddove l'«idea di un operare *ben intenzionato* legge nelle tendenze espansive e rigoriste della giurisprudenza la moralità in termini di responsabilizzazione» [62], mentre la «valutazione di *autoritarismo* esprime una critica su alcuni aspetti non secondari degli effetti concreti» [63].

Tale tendenza, peraltro, è rintracciabile in tutte le diverse declinazioni del controllo penale: è palese con riguardo alle sanzioni penali in senso stretto, dove si è registrato un contestuale e incessante aumento della popolazione carceraria e delle persone sottoposte a misure penali di comunità (*supra*, I, 9); è altrettanto palese con riguardo alla costante espansione applicativa delle misure di prevenzione personali (*supra*, II, 5); è visibile nell'impiego sempre più massiccio delle misure ablatorie (*supra*, III, 5); è manifesto, infine, negli approcci, per così dire, fluidi, del controllo di legalità delle attività economiche (*supra*, IV, 5).

Il prodotto finale della convergenza di tutti i fattori finora richiamati – cattiva qualità della legislazione, peraltro sempre più incline a farsi carico di istanze prettamente securitarie e a costruire un diritto penale del nemico [64], e ruolo crescentemente protagonistico degli interpreti nel compimento di

---

[60] Cfr., sul punto, tra gli altri, R. Bartoli, *Sulle recenti riforme in ambito penale tra populismo, garantismo e costituzionalismo*, in *Jus*, 2024, p. 57 ss.; D. Pulitanò, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n. 3, p. 235 ss.; F. Forzati, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo: genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Napoli, 2020, *passim*; A. Cavaliere, *Punire per ottenere 'sicurezza': corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative*, in *Leg. pen.*, 20 aprile 2021, p. 1 ss.

[61] D. Pulitanò, *Crisi della legalità e confronto con la giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 42.

[62] *Ivi*, p. 53.

[63] *Ibidem*.

[64] Sul punto v., per tutti, M. Donini, M. Papa (a cura di), *Diritto penale del nemico*, Milano, 2007.

scelte fondamentalmente politiche e valoriali – è però quello, ormai davanti agli occhi di tutti, di un «*diritto penale della disuguaglianza*»[65], un diritto penale che, tanto nelle scelte astratte compiute dal legislatore quanto nella sua pratica applicazione, mostra un duplice e ambivalente atteggiamento, docile e mansueto nei confronti di alcuni, feroce e spietato nei confronti di altri: da un lato, «forme di *organizzazione dell'impunità*, anche attraverso accomodamenti *ad hoc* di istituti legali»[66], dall'altro lato, «*severità discriminatoria* (nelle norme e nei fatti) del diritto penale securitario, e frequenti proclamazioni di *severità simbolica*»[67].

Com'è noto, è, per così dire, connaturale al diritto penale farsi portavoce e strumento di discriminazione e diseguaglianza: in effetti, come ricorda Foucault, lo *ius criminale* è sempre stato utilizzato come tecnica di controllo sociale del gruppo dominante sui gruppi subalterni[68] e, come sottolinea Garland, la pena non è un prodotto metafisico, ma è, al pari di tutte gli altri ingranaggi di ciascuna collettività organizzata, un'istituzione sociale, il frutto, cioè, di scelte politiche, economiche, sociali e culturali[69]. Rifuggendo, dunque, da ingenue visioni idealistiche che si ripropongano di tratteggiare un sistema di controllo penale giusto *in sé e per sé*, e tenendo a mente che il diritto penale tende sempre a riflettere i rapporti di forza tra le diverse classi e le disuguaglianze della società in cui esso opera, è di cruciale importanza comprendere e portare alla luce le cause profonde che rendono questa o quella organizzazione del controllo penale ingiusta, disfunzionale e discriminatoria, al fine di elaborare sia efficaci correttivi sia più elaborate strategie di riforma.

---

[65] D. Pulitanò, *Etica e politica del diritto penale ad 80 anni dal Codice Rocco*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 494.

[66] *Ibidem*.

[67] *Ibidem*.

[68] M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parigi, 1975, trad. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 2014, p. 314 ss.

[69] D. Garland, *Punishment and modern society*, Oxford, 1990, trad. it. *Pena e società moderna*, Milano, 1999, p. 55, il quale giustamente osserva che la «pena, allora, non può essere ridotta a un solo significato o a un solo scopo, traducibile magari in una formula logica (come avrebbero voluto alcuni filosofi), poiché essa è un'istituzione sociale, consolidatasi nel tempo, che incarna e "condensa" un insieme di finalità e di significati storici profondi. Per comprenderla, così come essa si presenta in un dato momento storico, occorre (…) indagare le numerose dinamiche e forze a essa sottese e costruire così un quadro complesso di tutti i circuiti di significato e dei meccanismi di funzionamento all'interno dei quali essa normalmente opera».

3. *Cosa fare (e cosa non fare)*

Alla luce dell'indagine condotta nel presente lavoro, è possibile formulare alcune considerazioni nell'ottica di una riforma razionale e coerente del sistema sanzionatorio. Ovviamente non può che trattarsi di indicazioni generali e di massima o, per meglio dire, di linee guida, attraverso le quali s'intende stimolare un dibattito teorico più consapevole e più critico intorno al ruolo, ai destinatari, alle forme e ai contenuti del controllo penale, un dibattito che faccia finalmente tesoro degli errori commessi e delle disfunzioni prodotte da un'azione riformatrice troppo spesso "a fiato corto".

Una prima indicazione di carattere generale, cui la presente ricerca ha cercato di tenere fede come impostazione metodologica di fondo, è quella per cui qualsiasi riforma del sistema sanzionatorio in senso lato, ambiziosa o modesta che sia, non può prescindere da una considerazione unitaria delle complesse dinamiche del controllo penale. È necessario, cioè, abbandonare la nefasta tendenza a compiere un'«analisi, pezzo per pezzo, di una pluralità di istituti»[70] sparsi tra codice penale e legislazione speciale, e l'altrettanto nefasta tendenza a «ritoccare ora qua e ora là aspetti particolari del sistema sanzionatorio»[71], dal momento che «il garbuglio inestricabile in cui esso è precipitato rende ogni intervento – al di là delle migliori intenzioni legislative – necessariamente foriero di ulteriori confusioni, sovrapposizioni, irragionevolezze»[72]. Occorrerebbe, invece, finalmente adottare «uno sguardo d'insieme, interessato a cogliere (al di là dei dettagli dei singoli istituti) i problemi di raccordo fra i vari pezzi»[73]. Posto, infatti, il carattere 'monocentrico' e 'circolare' del controllo penale, il quale, al di là delle sue varie frammentazioni, deve pur sempre rispondere alle domande sul *perché*, sul *quando* e sul *come* punire, «ogni risposta a queste tre fondamentali esigenze presuppone, richiama o coinvolge la *totalità* delle risposte, piaccia o non piaccia al legislatore d'occasione e di frammento»[74]. In effetti, le «sperequazioni repressive, lo scoordinamento degli interventi, l'abnormità delle soluzioni minano (…) la capacità stessa del diritto penale di svolgere la sua

---

[70] D. Pulitanò, *Sulla pena. Fra teoria, principi e politica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 660.

[71] F. Palazzo, *Riforma del sistema sanzionatorio e discrezionalità giudiziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 98.

[72] *Ibidem*.

[73] D. Pulitanò, *Sulla pena*, cit., p. 660.

[74] T. Padovani, *Sospensione e sostituzione nella prospettiva d'un nuovo sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 984.

fondamentale funzione di prevenzione generale, ne distruggono il senso e il valore»[75]. Ed è proprio per queste ragioni che «le logiche di settore non possono e non debbono trovar spazio nel diritto penale: il diritto penale, o si erige a sistema, o, semplicemente, non si dà»[76].

1. *Sul controllo penale della criminalità mediante la pena* – Tanto premesso in generale, alcune riflessioni possono essere svolte con riferimento al sistema delle pene in senso stretto e alla necessità, da tutti avvertita, di una sua radicale riforma[77].

1.1. In primo luogo, sembra di poter dire che appare un po' ingenua, oltre che illusoria, la ricerca di un'unica strategia o, peggio ancora, di un'unica tipologia sanzionatoria che sia in grado di operare in modo efficace contestualmente sui plurimi fronti della risocializzazione, della deflazione carceraria, dell'economia processuale, nonché dell'effettività, della prontezza e della certezza della pena.

Trattasi, infatti, di finalità che rispondono a logiche differenti e che necessitano di strumenti diversi per essere efficacemente perseguite: la risocializzazione può implicare un rallentamento dei tempi processuali, un significativo impiego di risorse e una particolare ponderazione dei contenuti della sanzione da irrogare nel caso concreto; la deflazione carceraria presuppone scelte valoriali di fondo sul *quanto* e sul *come* impiegare la pena detentiva; la deflazione

---

[75] *Ibidem*.

[76] *Ibidem*.

[77] Di recente, pur partendo da prospettive diverse, hanno sostenuto la necessità di una riforma *complessiva* del sistema sanzionatorio, ad es., E. Dolcini, *In tema di 'surrogati penali' nell'Italia del 2015. Rileggendo "L'utopia punitiva" di Tullio Padovani*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 188; F. Palazzo, *Nota introduttiva*, in Aa.Vv., *Linee di riforma in tema di pene alternative edittali*, in *www.aipdp.it*.; M. Pavarini, *Sicurezza dalla criminalità e governo democratico della città*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Milano, 2006, p. 1019 ss.; L. Monaco, C.E. Paliero, *Variazioni in tema di "crisi della sanzione": la diaspora del sistema commisurativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, pp. 445-446; M. Pelissero, *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 263; L. Eusebi, *Qualcosa di meglio della pena retributiva. In margine a C.E. Paliero,* Il mercato della penalità, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 389 ss.; G.L. Gatta, *Alternative al carcere*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, p. 1245; E. Mariani, *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive. Un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, *passim*.

processuale punta a uno sfoltimento quantitativo (ma tendenzialmente non selettivo dal punto di vista qualitativo) del carico di lavoro, anche a costo di approssimazioni e rinunce sul piano dell'accertamento della responsabilità; l'effettività, la prontezza e la certezza della pena sono il prodotto di una coerenza sanzionatoria sistematica, mentre appare un po' semplicistico il pensiero per cui il diritto penale possa fregiarsi di tali caratteri purché irroghi celermente una sanzione, quale che siano la sua forma e i suoi contenuti. Insomma – prendendo a prestito una brillante immagine utilizzata da Carlo Enrico Paliero a proposito delle funzioni della pena – come «nessun coltellino svizzero», pur apparentemente valevole per plurime funzioni, è in realtà «in grado di svolgere regolarmente nessuna di esse»[78], così nessuna tipologia sanzionatoria può efficacemente farsi carico di tutte le istanze appena sopra ricordate.

In effetti, l'indagine condotta nel primo capitolo ha dimostrato che qualsiasi sanzione o misura alternativa al carcere presenta, accanto a innegabili pregi e punti di forza, anche controindicazioni e limiti e che, soprattutto, l'impatto di qualsiasi strumento sanzionatorio cambia a seconda del suo più o meno ampio ambito di applicazione e della tipologia dei soggetti che ne vengono attinti. In questo senso, la medesima sanzione può perseguire efficacemente una finalità risocializzativa se destinata a un ristretto numero di soggetti autori di specifiche classi di reato e aventi un particolare retroterra socioeconomico, mentre può rivelarsi del tutto inadeguata sul piano della prevenzione speciale – oltre che pericolosamente controproducente in una più generale ottica di credibilità e serietà della reazione statuale alla commissione dei reati – se applicata in maniera indiscriminata, o comunque a categorie di condannati che, per vari motivi, potrebbero mostrarsi insensibili ai suoi contenuti.

Ciò è evidente, in particolare, con riferimento a tutte le misure di *probation*, le quali appaiono senz'altro idonee al recupero degli autori di reato che provengono da condizioni di scarsa istruzione, di emarginazione urbana, di ristrettezze economiche, di impiego lavorativo di mera sussistenza, mentre si riducono soventemente a poco più di un buffetto sulla guancia laddove siano applicate a soggetti che godono di un tenore di vita medio-alto e che sono ben integrati nel loro contesto socioeconomico. Ma analogo ragionamento potrebbe farsi con riguardo alla pena pecuniaria, qualora fosse comminata e applicata "a tappeto": se irrogata, previa congrua commisurazione,

[78] C.E. Paliero, *Il sogno di Clitennestra: mitologie della pena. Pensieri scettici su modernità e archeologia del punire*, 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*, I, Milano, 2018, p. 84.

nei confronti di soggetti benestanti, essa potrebbe svolgere efficacemente una funzione dissuasiva e, perché no, rieducativa, mentre se indirizzata sistematicamente (anche) verso condannati aventi una disponibilità economico-patrimoniale esigua, essa, oltre ad assumere le forme di una vessazione, sarebbe del tutto virtuale, essendo verosimilmente sostituita con altra sanzione per insolvibilità del reo (esempio su tutti è quello relativo al reato contravvenzionale di cui all'art. 10-*bis* t.u. immigrazione, che prevede l'elevatissima ammenda da cinquemila a diecimila euro nei confronti di immigrati che quasi sicuramente non potranno far fronte al pagamento e che, di conseguenza, verranno colpiti dalla sanzione sostitutiva dell'espulsione).

Non esiste, insomma, una pena non detentiva che risolva miracolosamente tutti i mali del sistema sanzionatorio. Più realisticamente, occorre ponderare vantaggi e svantaggi di ogni tipologia sanzionatoria, per poterne fare un impiego consapevole e coerente rispetto agli obiettivi prefissati.

1.2. In secondo luogo, sembra di poter dire che, all'interno di un sistema delle pene, qual è quello italiano, che sconta già oggi un notevole scarto tra pena minacciata e pena eseguita e che, proprio perciò, patisce un'evidente crisi di credibilità e di legittimazione, rischia di essere un rimedio effimero, se non addirittura controproducente nel medio periodo, quello del ricorso a forme di indulgenza collettiva come l'indulto o l'amnistia [79]. Sebbene, infatti, tali istituti consentano indubbiamente di alleggerire in modo drastico e immediato la pressione carceraria, è però vero che storicamente, ogni qual volta sono stati impiegati, essi hanno rappresentato un rimedio solo temporaneo, seguito da una nuova e repentina crescita della popolazione detenuta (*supra*, I, 3.1). Inoltre, i provvedimenti clemenziali o trovano una giustificazione profonda, sentita e condivisa dalla collettività nel suo insieme, oppure rischiano di essere percepiti come dei veri e propri "colpi di spugna", a maggior ragione se attuati in maniera orizzontale e indiscriminata [80] (si è già

[79] Favorevoli a un impiego di tali strumenti clemenziali, tra gli altri, E. Dolcini, *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della rieducazione del condannato*, cit., p. 430 ss.; G. Amarelli, *Sovraffollamento carcerario: aspettando l'efficientamento delle pene sostitutive, subito un indulto proprio condizionato*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2024, n. 1, p. 241 ss.; L. Manconi, G. Torrente, *Clemenza e recidiva: il caso del provvedimento di indulto del 2006*, in *Rass. it. soc.*, 2013, n. 4, p. 539 ss.

[80] Estremamente critico rispetto alle diverse manifestazioni del clemenzialismo legislativo e, in particolare, ai provvedimenti indulgenziali, F. Mantovani, *Criminalità sommergente e cecità politico-criminale (Segni anch'essi di una civiltà decadente?)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 1223, il quale, nel parlare di «"schizofrenia" delle ideologie clemenziali», osserva come spesso amnistie e indulti siano dovuti a «ragioni elettoralistiche, celebrative, demagogiche, di sfoltimento

segnalato, ad esempio, che di un indulto triennale ha beneficiato, tra gli altri, anche l'imputato 'eccellente' Silvio Berlusconi, *supra*, I, 5.2.4.1).

Peraltro, laddove si voglia fare ricorso a misure clemenziali, assume una fondamentale importanza la corretta individuazione dei destinatari, così da rivolgere il beneficio soltanto a categorie di condannati rispetto ai quali può dirsi davvero giustificata sul piano politico-criminale la decisione di elidere in tutto o in parte la pena (detentiva) precedentemente applicata ed eseguita. Se, infatti, come spesso in passato è accaduto, le clemenze collettive vengono adottate solo sulla base del *quantum* di pena irrogata o del residuo di pena da scontare, si corre il rischio che a beneficiare di tali misure siano anche categorie di condannati che hanno, già nel quadro del sistema sanzionatorio vigente, facilità di accesso alle alternative al carcere (ad esempio, gli autori di reati economici), o che, per la tipologia di reato commesso, potrebbero necessitare ancora di un'attività di sorveglianza (ad esempio, gli autori di reati riconducibili al fenomeno della violenza di genere e della violenza domestica): è evidente come, rispetto a tali soggetti, la concessione del beneficio potrebbe rivelarsi controproducente, non soltanto sul piano della prevenzione generale e speciale, ma anche su quello della credibilità e affidabilità della risposta statuale alla commissione dei reati.

Inoltre, affinché le misure indulgenziali possano produrre un qualche effetto positivo sul sistema carcerario, suscettibile di durare nel tempo, è indispensabile che esse siano accompagnate da riforme del sistema sanzionatorio che intervengano sulle cause profonde della perdurante saturazione degli istituti penitenziari e del vertiginoso aumento dell'area penale esterna, così da evitare che, esaurito il temporaneo effetto del provvedimento clemenziale, le carceri e gli uffici di esecuzione penale esterna tornino a congestionarsi. In altri termini, anche alla luce delle (numerose) esperienze passate, le misure di clemenza collettiva, con tutta la loro aspirazione alla distensione e

---

del carcere, di alleggerimento del carico giudiziario». Ugualmente critico rispetto alla prassi dei condoni T. Padovani, *Il traffico delle indulgenze. «Premio» e «corrispettivo» nella dinamica della punibilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, in part. p. 425 ss. Per un quadro critico dell'istituto in generale si vedano i lavori di V. Maiello, *Clemenza e sistema penale. Amnistia e indulto dall'*indulgentia principis *all'*idea dello scopo, Napoli, 2007, in part. p. 397 ss.; Id., *La clemenza tra dommatica e politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 1029 ss.; Id., *La politica delle amnistie*, in L. Violante (a cura di) *Storia d'Italia*, XII, Torino, 1997, p. 937 ss.; Id., *Fuga dalla sanzione e postmodernità penalistica*, in S. Moccia (a cura di), *La giustizia contrattata. Dalla bottega al mercato globale*, Napoli, 1998, p. 115 ss.; Id., *I progetti di clemenza nell'anno del Giubileo: il "passato che ritorna" tra vuoto della politica e crisi della razionalità legislativa*, in Aa.Vv., *La riforma continua. Il riformismo giuridico nell'"era progressista": tentativo di bilancio*, Napoli, 2001, p. 21 ss.; A. Di Martino, *La sequenza infranta: profili di dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, p. 221 ss.Aa.Vv.

alla pacificazione sociale, possono impattare positivamente sulla realtà carceraria, solo se inserite in una sorta di "anno zero" del sistema sanzionatorio.

1.3. In terzo luogo, lo studio dei dati relativi alla popolazione detenuta e ai condannati assegnati all'area penale esterna consente di affermare che la depenalizzazione difficilmente potrebbe rappresentare un rimedio efficace per ridurre in maniera stabile e significativa la pressione carceraria.

In effetti, a più riprese il legislatore ha fatto ricorso allo strumento della depenalizzazione, trasformando in illecito amministrativo (e civile) la maggior parte delle figure criminose che si prestavano a una tale conversione: sicché si può dire che, ormai, è stato depenalizzato (quasi) tutto quello che poteva essere utilmente depenalizzato [81].

Nonostante, però, i ciclici sfrondamenti della parte speciale e della legislazione speciale, la popolazione detenuta e, più in generale, la popolazione sottoposta a controllo penale non è affatto diminuita, ma è anzi aumentata sensibilmente nel corso del tempo (*supra*, I, 3.1, 4.2), mentre i carichi (e gli arretrati) giudiziari sono rimasti sostanzialmente i medesimi. In altri termini, la depenalizzazione ha prodotto scarsi risultati sia sul piano della deflazione carceraria, sia sul piano della deflazione processuale.

La ragione di un impatto così modesto può rinvenirsi nel fatto che la depenalizzazione ha riguardato finora fattispecie incriminatrici bagatellari scarsamente rappresentate tanto a livello di popolazione detenuta (nel senso, cioè, che alla condanna per tali reati difficilmente seguiva l'applicazione e l'esecuzione della pena detentiva), quanto a livello di notizie di reato e di procedimenti penali avviati (nel senso, cioè, che i reati poi depenalizzati non incidevano in maniera così tanto significativa sui numeri del processo penale).

Per incidere significativamente sui tassi di carcerazione e di detenzione, la depenalizzazione dovrebbe dunque interessare alcuni dei reati che risultano maggiormente rappresentati tra la popolazione detenuta.

Tuttavia, sembra difficilmente praticabile la via della decriminalizzazione di reati – come, ad esempio, il furto, la rapina o l'estorsione – che, oltre a potersi manifestare in forme gravemente offensive dei beni giuridici tutelati, sono a tutt'oggi fonte di grave allarme sociale e che, dunque, la collettività sente verosimilmente di dover mantenere all'interno dell'area della rilevanza penale. In altri termini, se è certamente vero che una tale scelta avrebbe un

[81] Critico rispetto alla depenalizzazione anche T. Padovani, *Ridurre l'area penale non ha effetti deflattivi ed è poco efficace*, in *Guida dir.*, 2016, n. 1, p. 10 ss.

sicuro risvolto positivo sulla popolazione detenuta e sui carichi giudiziari, è altrettanto vero che essa alimenterebbe l'insicurezza sociale e aprirebbe le porte a uno scollamento della collettività rispetto alle istituzioni pubbliche.

In un quadro come quello appena tratteggiato, l'unico spazio d'azione ragionevolmente rimasto per una depenalizzazione efficace tanto sul piano della deflazione carceraria quanto sul piano della deflazione processuale potrebbe essere quello di una parziale decriminalizzazione dei delitti in materia di stupefacenti, rispetto ai quali si registra un altissimo tasso di detenzione (*supra*, I, 3.2). Tale opzione, già più volte avanzata da alcuni attori politici e in taluni casi ricercata sul piano pratico dalla giurisprudenza [82], presuppone però un dibattito pubblico aperto e maturo, oltre che una lucida e consapevole volontà politica; volontà politica che, al momento, sembra tutt'altro che attuale, come peraltro testimoniato dal decreto sicurezza recentemente varato dal Governo [83].

Insomma, non è detto che la depenalizzazione produca sempre gli stessi risultati e, nella situazione attuale, un positivo effetto sia sulle pendenze processuali sia sui numeri del carcere potrebbe essere perseguito soltanto attraverso coraggiose scelte di politica criminale che mettano in discussione alcune opzioni di criminalizzazione ostinatamente ribadite nel corso degli ultimi decenni. Ancora una volta, dunque, la depenalizzazione non dev'essere riguardata come il balsamo curativo di tutti i mali del sistema sanzionatorio, ma dev'essere impiegata, per quanto ancora possibile, in maniera coerente rispetto agli obiettivi che il legislatore si propone di raggiungere.

1.4. In quarto luogo, è ormai palese che l'abbondanza (la sovrabbondanza?) di alternative alla pena detentiva non risolve affatto il sovraffollamento carcerario, limitandosi tutt'al più a contenerne l'incremento [84]. Per giunta, se legate

[82] Per un'analisi di tale complesso problema v., per tutti, E. Mazzanti, *L'insostenibile leggerezza. La non punibilità del fatto avente ad oggetto droghe leggere tra prospettive di riforma e ripieghi ermeneutici*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2018, n. 1, p. 178 ss.

[83] Il riferimento è al d.l. 11 aprile 2025, n. 48, dove, con riferimento alla regolamentazione della c.d. cannabis *light*, è stato introdotto il divieto di importazione, cessione, lavorazione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione e consegna delle infiorescenze della canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, con estensione della disciplina sanzionatoria di cui al titolo VIII del t.u. stup.

[84] In una prospettiva ancor più critica, secondo M. Pavarini, *La pena «utile», la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, in *Rass. penit. crimin.*, 1983, pp. 13-16, il ricorso ad alternative al carcere e l'aumento degli ingressi nei penitenziari sarebbero i due lati della stessa medaglia.

a doppia mandata con i procedimenti speciali in una prospettiva di deflazione carceraria e processuale e di effettività e immediatezza della pena, le alternative al carcere finiscono per condizionare le strategie difensive, spingendo gli imputati a imboccare la via dei riti premiali (e, in particolare, del patteggiamento) come "male minore" rispetto alle sempre più draconiane comminatorie edittali di pena detentiva [85].

Inoltre, come si è evidenziato nel corso del primo capitolo, le già numerose alternative alla pena detentiva attualmente vigenti si contendono sostanzialmente il medesimo campo di operatività (vale a dire la macroarea dei reati di medio-bassa gravità) rubandosi vicendevolmente spazi applicativi: in altri termini, l'applicazione di una misura sanzionatoria alternativa al carcere avviene praticamente sempre a discapito di un'altra misura, la quale vede dunque contrarsi la propria incidenza pratica. Di conseguenza, a meno di non voler immaginare nuove alternative alla detenzione per i reati di gravità medio-alta, l'innesto di nuovi strumenti sanzionatori non carcerari non farebbe altro che aumentare la "competizione" tra le diverse misure, in un gioco che, però, è pur sempre a "somma zero", dal momento che solo una delle tante alternative al carcere trova infine applicazione nel corso o all'esito del processo penale.

Proprio per tali ragioni, sembrano purtroppo destinate a risultati modesti tutte quelle proposte, pur senz'altro apprezzabili sul piano teorico e ideale, volte a dotare l'ordinamento penale di ulteriori e più performanti strumenti sanzionatori a contenuto trattamentale.

Da un lato, infatti, come giustamente osservato, «i modelli alternativi validi sono quelli non soltanto astrattamente e genericamente proponibili, ma contenuti, altresì, nei *limiti delle concrete possibilità di attuazione* dei singoli paesi nel particolare momento storico, poiché anche in materia penale la "fantasia umana" tende ad eccedere le reali possibilità umane attuative» [86]. Ciò significa che nuovi modelli sanzionatori non detentivi, per quanto convincenti sulla carta, devono essere guardati con una giusta dose di realismo e con altrettanto disincanto. Tali modelli alternativi, infatti, sono destinati a essere innestati in un sistema sanzionatorio che, come si è ampiamente illustrato nel corso del presente lavoro, presenta numerose disarmonie sul piano

---

[85] Sull'interferenza tra riti alternativi (in particolare, il patteggiamento) e comminatorie di pena, v. M. Caputo, *Il diritto penale e il problema del patteggiamento*, Napoli, 2009, p. 509 ss.; D. Vigoni, *La metamorfosi della pena nella dinamica dell'ordinamento*, Milano, 2011, p. 147 ss.; A. Scalfati, *Funzioni della pena e obbiettivi giudiziari*, in *Proc. pen. giust.*, 2025, n. 1, p. 1 ss.

[86] Così F. Mantovani, *La «perenne crisi» e la «perenne vitalità» della pena. E la «crisi di solitudine» del diritto penale*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, II, Milano, 2006, p. 1188.

normativo e notevoli problematicità sul piano applicativo. Di conseguenza, occorre realisticamente domandarsi se l'introduzione di nuovi strumenti sanzionatori, a fianco di quelli già esistenti, possa davvero contribuire a una complessiva mitigazione della risposta sanzionatoria e, soprattutto, a una riduzione della popolazione detenuta o se, invece, essi contribuiscano soltanto a complicare ulteriormente il già intricato sistema sanzionatorio. E una tale valutazione è tanto più rilevante, quanto più le ipotetiche nuove misure sanzionatorie extracarcerarie implichino, per la loro proficua esecuzione, il coinvolgimento di una pluralità di attori (ufficio di esecuzione penale esterna, servizio sociale, educatori, ecc.), che già attualmente risultano oberati dall'enorme mole di richieste. Insomma, il rischio, tutt'altro che remoto, è che nuovi schemi sanzionatori, pur formalmente in linea con il dettato costituzionale e, segnatamente, con l'art. 27 co. 3 Cost., si risolvano, nella prassi, in nuovi simulacri di pena e in altrettante nuove forme di ingiustizia e di disparità di trattamento, ancora una volta a danno di chi dispone di minori risorse economiche e può usufruire di difese tecniche meno qualitative.

Dall'altro lato, poi, sembra risiedere proprio nel meccanismo sostitutivo consegnato nelle mani del giudice il problema principale della scarsa efficacia, in termini di deflazione carceraria, delle alternative alla pena detentiva attualmente vigenti. Tale meccanismo sostitutivo, infatti, non fa uscire di scena la pena detentiva, che rimane invece sempre sullo sfondo, o come minaccia incombente o, comunque, come strumento di pressione per indirizzare le difese verso alternative procedimentali più celeri (e meno garantite) [87]. Il fatto, cioè, che la pena detentiva, la quale viene peraltro sempre più frequentemente ritoccata al rialzo in svariate comminatorie edittali, non sia mai tolta definitivamente di mezzo, ma al contrario continui ad aleggiare sopra il capo dell'imputato, condiziona in maniera significativa le scelte difensive, le quali saranno giocoforza orientate, in molti casi, al "male minore" e non, come invece sarebbe logico e auspicabile in un modello di giustizia

[87] Addirittura, L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, cit., pp. 208-209, nell'osservare che le misure alternative «non hanno affatto ridotto le pene detentive, che al contrario sono aumentate, né tantomeno hanno diminuito il numero dei detenuti, che è addirittura è più che raddoppiato», arriva addirittura a sostenere la necessità di «rompere il circolo vizioso e perverso nelle argomentazioni con le quali la flessibilità delle pene ottenuta con i benefici e la loro lunghissima durata si legittimano reciprocamente e domandarci se non sia opportuno, anziché difendere questo rimedio fallito al difetto della lunghezza delle pene, eliminare sia il rimedio che il difetto, con tutti i costi che essi comportano – l'incertezza della pena, la sua disuguaglianza, l'arbitrio extra-legale ed extra-giurisdizionale cui risulta affidata la sua concreta commisurazione –, imponendo alle pene il limite massimo di durata che esse avrebbero con l'applicazione di tutti i benefici, o addirittura un limite massimo ancora più basso».

autenticamente liberale, alla confutazione nel merito delle contestazioni accusatorie.

1.5. Insomma, sembra proprio che l'unico sentiero percorribile per una riforma davvero sostenibile del sistema delle pene sia quello di una ragionata e razionale riscrittura delle comminatorie di pena [88], anche eventualmente organizzando gli illeciti penali per classi di pena [89], così da estromettere in modo radicale e definitivo il carcere dal ventaglio di opzioni sanzionatorie a disposizione del giudice in relazione a un numero significativo di fattispecie di reato [90].

Si tratta, cioè, di ripensare in maniera radicale la minaccia legale di pena, valorizzando il legame tra la tipologia di reato commesso e la tipologia di sanzione che appare, già a livello astratto di comminatorie edittali, più funzionale rispetto alle esigenze punitive, preventive e riparatorie. Non diversamente, peraltro, da quanto già suggerito, più di due secoli fa, dai pensatori illuministi [91], la grande vera causa che, in materia di sistema sanzionatorio, l'accademia deve oggi perorare, è dunque quella di un sistema

---

[88] Proponeva già cinquant'anni fa una riscrittura delle comminatorie edittali, G. VASSALLI, *Relazione di sintesi*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, pp. 667-668; più di recente, C.E. PALIERO, *Metodologie* de lege ferenda*: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 545; D. PETRINI, *Certezza della pena e modelli sanzionatori*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, pp. 205-207; L. EUSEBI, *Appunti minimi in tema di riforma del sistema sanzionatorio penale*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 281; F. PALAZZO, *Le condizioni generali per la riforma del sistema sanzionatorio*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 326; E. DOLCINI, *Principi costituzionali e diritto penale alle soglie del nuovo millennio. Riflessioni in tema di fonti, diritto penale minimo, responsabilità degli enti e sanzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, pp. 30-31.

[89] In tal senso, ad es., F. PALAZZO, *Le condizioni generali per la riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 321, il quale osserva che «sembra che sia in atto una tendenza, a mio avviso da assecondare, alla differenziazione funzionale di sottosistemi, in cui cioè la pena assume una fisionomia funzionale differenziata in rapporto alle caratteristiche dell'area specifica di criminalità e alle diverse opzioni ideologiche che si manifestano in ogni area. Una tendenza che mi parrebbe da assecondare sia perché rende concettualmente meno nebulosa l'idea della polifunzionalità, sia perché è capace di dare più nerbo e vitalità alle opzioni ideologiche di fondo e dunque di orientare verso soluzioni legislative più chiare, più univoche e più coerenti». Similmente A. MELCHIONDA, *Riforma del sistema sanzionatorio e cornici edittali di pena. Brevi note a favore di un sistema fondato sulle c.d. "classi di pena"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1292 ss.

[90] G. MARINUCCI, *Intervento*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 479.

[91] Evidenzia, tra gli altri, la predilezione degli illuministi per un'accentuata differenziazione delle pene principali M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, cit., pp. 113-115 e pp. 124-125.

sanzionatorio differenziato, basato su una pluralità di pene principali (prevalentemente non detentive) abbinate, già sul piano legislativo, ai singoli precetti primari.

Solo in tal modo, peraltro, le determinazioni politico-criminali in materia sanzionatoria tornerebbero a essere appannaggio del potere legislativo, mentre la discrezionalità dell'autorità giudiziaria, lungi dall'essere mortificata o imbrigliata, troverebbe nuovo slancio all'interno di un più chiaro e razionale ventaglio di sanzioni. Da un lato, infatti, il legislatore, nell'individuare quale sia la sanzione più adatta a ciascun reato, tornerebbe a essere il vero decisore in materia di carcerazione, stabilendo in maniera netta per quali tipologie di reato si può finire in carcere e per quali, invece, l'opzione detentiva è da escludersi in radice. Dall'altro lato, i giudici risulterebbero alleggeriti dal compito di attuare delle politiche di decarcerazione in concreto, potendosi concentrare unicamente sull'individualizzazione del trattamento sanzionatorio: in altri termini, nella fase decisoria l'autorità giudiziaria non dovrebbe più preoccuparsi di perseguire istanze di deflazione carceraria, ma si limiterebbe a ciò che realmente le compete, e cioè alla commisurazione della pena nel suo senso più proprio.

È evidente che si tratta di un'aspirazione riformatrice ambiziosa. Ed è altrettanto evidente che per imboccare un tale sentiero occorre senz'altro una lucida volontà politica del legislatore, il quale dovrebbe mettere da parte il furore punitivo cui ha dato corso così frequentemente negli ultimi decenni e virare verso strategie repressive più meditate. Si tratta, com'è ovvio, di un salto culturale non facile da compiere e che sicuramente incontrerebbe forti resistenze [92]: ciò, tuttavia, non significa che una tale (e nobile) causa non debba essere perorata a gran voce dall'accademia, anche attraverso proposte di riforma graduali delle comminatorie edittali (principiando, magari, da ipotesi delittuose a minore incidenza statistica), così da scongiurare irrigidimenti ideologici e crisi da rigetto [93].

---

[92] T. Padovani, *Riflessioni conclusive*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 252; F. Palazzo, *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari: che cosa conservare*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 158.

[93] Sul punto v. E. Dolcini, C.E. Paliero, *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*, Milano, 1989, p. 285, i quali giustamente avvertono come «l'introduzione di nuovi strumenti sanzionatori nello sclerotico corpo del diritto penale richieda *in primis* dallo stesso legislatore cure 'paterne', per seguirne i primi incerti passi, e pronta disponibilità ad ogni successivo intervento che si riveli necessario per correggerne debolezze, deviazioni e carenze di effettività».

Una riforma complessiva delle comminatorie edittali, che siano effettivamente idonee rispetto agli obiettivi prefissati [94], presuppone poi una previa convergenza su alcuni punti fondamentali:

– anzitutto, occorre stabilire quale sia l'impiego funzionale che si vuol fare della pena detentiva e, dunque, quale sia il suo ambito di applicazione. Il carcere, ovviamente, non deve più operare come un collettore degli scarti sociali (*supra*, I, 2.5), ma deve essere impiegato solamente in relazione ai reati offensivi dei beni giuridici più rilevanti e implicanti un maggior allarme sociale, nei casi, cioè, in cui alle esigenze di rieducazione verosimilmente si associa un'istanza di prevenzione speciale negativa di tipo neutralizzativo [95]. In una prospettiva come questa, il numero assai ridotto di ospiti degli istituti penitenziari porterebbe con sé un più efficace percorso trattamentale;
– inoltre, è necessario stabilire quali siano le tipologie delittuose più frequentemente commesse da soggetti che si trovano in condizione di emarginazione, di de-socializzazione o di non-socializzazione, e solo in relazione a esse prevedere misure o sanzioni a carattere probatorio-trattamentale come l'affidamento in prova, la messa alla prova, la sospensione condizionale con obblighi, il lavoro di pubblica utilità [96]. Bisogna infatti prendere atto della scarsità di risorse (umane ed economiche) destinate all'esecuzione penale, scarsità che rende di fatto impensabile un impiego su ampio raggio di tali strumenti sanzionatori. D'altra parte, come anche

---

[94] A. Pagliaro, *La riforma delle sanzioni penali tra teoria e prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 1189, laddove giustamente osserva che il contenuto della sanzione deve essere calibrato sul fine perseguito.

[95] Per una riforma complessiva del sistema sanzionatorio che releghi il carcere a *extrema ratio* v., tra gli altri, C.F. Grosso, *Crisi e prospettive di riforma del sistema delle pene*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 193 ss.; L. Eusebi, *Qualcosa di meglio della pena retributiva*, cit., p. 405; G. Neppi Modona, *Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio*, in G. Borrè, G. Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Milano, 1998, pp. 69-71. Pongono l'accento sulla necessità di valorizzare l'impiego di sanzioni a carattere interdittivo A. Menghini, *Le sanzioni penali a contenuto interdittivo. Una proposta* de iure condendo, Torino, 2008, p. 263 ss.; M. Venturoli, *Modelli di individualizzazione della pena. L'esperienza italiana e francese nella cornice europea*, Torino, 2020, p. 441 ss.; M. Dova, *Pena prescrittiva e condotte riparatorie*, Torino, 2017, p. 249 ss.

[96] Nel senso della trasformazione delle misure alternative in pene principali v. già, ad es., M. Catenacci, *Tipologie sanzionatorie, comminatorie edittali e misure alternative: lo stato dell'arte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1159; G. Neppi Modona, voce *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 63.

sottolineato dalla Corte costituzionale [97], anche qualora vi fossero risorse (umane ed economiche) illimitate, non sarebbe comunque saggio, e forse nemmeno in linea con l'ideale di un diritto penale autenticamente liberale, impiegare misure di tal genere come risposta sanzionatoria standard alla commissione di qualsivoglia delitto, posto che, come si è più volte sottolineato nel corso del presente lavoro, non tutti gli autori di reato necessitano di un trattamento risocializzativo proattivo e ricco di contenuti positivi, implicanti, tra l'altro, il coinvolgimento dell'U.e.p.e. e dei servizi sociali [98] (ad esempio, è difficile credere che un Presidente di Regione ed esponente di punta di un partito politico nazionale, imputato di gravi fatti di corruzione, sia un soggetto scarsamente socializzato e, dunque, rieducabile attraverso lo svolgimento di un lavoro di pubblica utilità!). Un utilizzo scriteriato di tali misure, oltre a ridurne le possibilità d'impiego nei confronti di chi avrebbe davvero bisogno di un supporto dal punto di vista risocializzativo, finisce infatti per minarne la credibilità, fino a trasformarle in odiosi strumenti di impunità [99];

– infine, in tutti i casi, che verosimilmente costituiranno la più parte delle norme incriminatrici, in cui non deve essere comminata la pena carceraria o una sanzione a carattere probatorio-trattamentale, occorre valorizzare, una volta per tutte, la pena pecuniaria per tassi, sola o combinata a sanzioni a carattere interdittivo, le quali hanno il grande pregio di abbinare a una sicura dimensione general e specialpreventiva (assicurata dall'adeguamento alle condizioni economiche e patrimoniali del reo) una celere applicazione e un impiego, tutto sommato modesto, di risorse pubbliche durante la fase esecutiva.

---

[97] Il riferimento è, ad es., a Corte cost., sent. 26 giugno-2 luglio 1990, n. 313, laddove viene sottolineato che ciò che «il verbo "tendere" vuole significare è soltanto la presa d'atto della divaricazione che nella prassi può verificarsi tra quella finalità e l'adesione di fatto del destinatario al processo di rieducazione».

[98] In questo senso v. anche F. Mantovani, *Pene e misure alternative nel sistema vigente*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, pp. 35-42; F. Palazzo, F. Viganò, *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, 2018, p. 191.

[99] Cfr. G.L. Gatta, *Alternative al carcere*, cit., p. 1247, il quale giustamente osserva che le «alternative al carcere possono rappresentare davvero delle reali *alternative* al carcere se, nella prassi, sono capaci di presentarsi agli occhi dell'opinione pubblica e dei decisori politici come delle vere e proprie *pene*, al pari di quella carceraria, per quanto dotate di un minor grado di afflittività. Se, per l'inefficienza del sistema dell'esecuzione penale esterna, le alternative al carcere non sono supportate e rese vive dalle strutture e dal personale necessario (…), è inevitabile che vengano percepite come delle 'non pene': come via di fuga dal carcere, che continuerà a rappresentare l'unica reale pena».

In altri termini, si dovrebbe definire un sistema delle pene che *già sulla carta* non sia più carcerocentrico: in quest'ottica, la risposta punitiva alla commissione dei reati dovrebbe essere costituita, nella maggioranza dei casi, dalla sanzione pecuniaria, da sola o combinata con altre sanzioni a vocazione specialpreventiva negativa, mentre le misure probatorie e il carcere dovrebbero essere destinati, rispettivamente, a chi ha un effettivo bisogno di risocializzazione e a chi, oltre al percorso rieducativo, necessita di un periodo di privazione della libertà personale in funzione neutralizzatrice.

Peraltro, una rimodulazione in tal senso del sistema delle pene spiegherebbe positivi effetti anche se attuata a piccoli passi, in maniera, cioè, graduale e progressiva. A ben vedere, infatti, anche limitando la sostituzione della pena pecuniaria alla pena detentiva in relazione a un contenuto numero di reati di medio-bassa gravità, la cui integrazione, già oggi, non apre di fatto quasi mai le porte del carcere, si produrrebbe il benefico effetto di sottrarre all'area penale esterna soggetti che attualmente vi sono destinati unicamente per esigenze di deflazione carceraria.

Ancor più chiaramente: se, come si è visto, oggi molti condannati accedono alle alternative alla pena detentiva, pur in assenza di una reale esigenza risocializzativa, al solo scopo di evitare la privazione della libertà personale prevista dalla comminatoria edittale, la sostituzione a livello legislativo della detenzione con la pena pecuniaria (eventualmente abbinata a pene interdittive) avrebbe duplice benefico effetto di escludere (come già di fatto avviene nella prassi) la detenzione e di precludere, al contempo, l'utilizzo (in questi casi poco proficuo) di strumenti ricchi di contenuti risocializzativi e implicanti un elevato dispendio di risorse umane e materiali.

In questo senso, si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai reati in materia di falso o ai reati informatici; reati rispetto ai quali la privazione della libertà appare francamente sproporzionata in eccesso, mentre la dimensione proattiva e risocializzativa propria delle alternative al carcere rischia di essere in molti casi "fuori fuoco".

Si può dire, insomma, che quelle appena indicate siano le coordinate di massima entro cui bisogna muoversi se si vuole davvero contenere al minimo l'impiego del carcere e, al contempo, restituire credibilità al sistema sanzionatorio penale nel suo complesso. Soprattutto, però, una riforma di tal genere, sia pure lenta e graduale, è l'unica che appare idonea a ripristinare una giusta separazione tra politica criminale e politica giudiziaria, impegnando il potere legislativo a prendere posizioni chiare in merito alle vicende sanzionatorie dei diversi reati e consentendo al giudice di preoccuparsi unicamente della commisurazione della pena.

2. *Sul controllo penale della pericolosità* – Quanto agli strumenti di contenimento della pericolosità, vale a dire le misure di prevenzione personali e le misure di sicurezza personali, sembra evidente, alla luce dell'analisi critica svolta nel secondo capitolo, che una qualsiasi riforma dell'una o dell'altra non possa non tenere in considerazione entrambe le misure, le quali oggi sono a tutti gli effetti le due facce della stessa medaglia.

2.1. In effetti, fino alla fine del regime fascista e all'entrata in vigore della Costituzione la distinzione tra misure di prevenzione personali e misure di sicurezza personali risultava, sia pure entro un quadro di disciplina a forte impronta autoritaria e illiberale, coerente e giustificata, posto che le prime trovavano applicazione nei confronti di soggetti resisi autori di comportamenti antisociali in genere non (ancora) penalmente rilevanti, mentre le seconde erano rivolte al contenimento della pericolosità criminale già manifestatasi nella commissione di un reato o di un quasi reato. Successivamente, tuttavia, con l'evoluzione normativa delle misure *praeter delictum* in età repubblicana (che ha assunto le forme di una progressiva moltiplicazione delle fattispecie di pericolosità qualificata) e l'interpretazione giurisprudenziale delle fattispecie di pericolosità generica (che, per renderle tollerabili, le ha sempre più ricongiunte alla previa commissione di reati) si è pervenuti a una sostanziale sovrapposizione dei due istituti sul piano funzionale, applicativo e contenutistico. Insomma, quelli che durante il ventennio fascista erano due cugini di primo grado, oggi appaiono come due fratelli gemelli.

Di conseguenza, una seria riforma degli strumenti di contenimento della pericolosità sociale dovrà confrontarsi contestualmente sia con le misure di prevenzione personali sia con le misure di sicurezza personali (magari gettando un occhio alle misure cautelari), riconducendole a unità e privilegiando come base normativa di partenza e come impostazione di fondo quella delle misure di sicurezza.

Diverse sono le ragioni che militano in tal senso. Anzitutto, la presenza di un'esplicita copertura costituzionale, l'art. 25 co. 3 Cost., conferisce maggiore stabilità teorico-dogmatica alle misure di sicurezza personali e, sia pure nella sua laconicità, consente di enucleare un principio di legalità non troppo lontano, nei suoi contenuti, da quelli previsti per la sanzione penale in senso stretto [100]. Inoltre, l'affidamento della competenza ad applicare lo

[100] Cfr. M. D'Amico, G. Arconzo, *Art. 25*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 546-547; nonché, volendo, E. Zuffada, *La prevenzione personale* ante delictum*. Alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in *Criminalia*, 2020, p. 275 ss.

strumento di contenimento della pericolosità allo stesso giudice che ha accertato la responsabilità penale o, comunque, la commissione del fatto di reato, risponde a criteri di effettività ed economicità, posto che, per un verso, il giudice, conoscendo la situazione complessiva dell'imputato, può più facilmente stabilire se questi è pericoloso o meno e, per altro verso, evitando di coinvolgere un nuovo e diverso giudice, è possibile evitare duplicazioni di indagini e di giudizio. Infine, innestandosi nel processo penale, lo strumento di contenimento della pericolosità può vantare uno statuto garantistico più rigido.

Peraltro, sia consentito sottolineare come, alla prova dei fatti, si sia rivelata ben più complicata del previsto, se non addirittura illusoria, la pretesa di intervenire *prima* della commissione di un reato, posto che il prezzo che si rischia di pagare è o lo scadimento verso forme larvate di sanzione delle condizioni economico-sociali dell'autore (come nel caso degli oziosi e dei vagabondi), oppure un eccessivo avvicinamento all'area del diritto penale e al conseguente rischio di sovrapposizione con quest'ultimo (*supra*, II, 5).

Ecco che, allora, come da tempo giustamente osservato, la prevenzione *ante delictum* dovrebbe essere collocata al di fuori del diritto penale e del diritto della pubblica sicurezza, per (tornare a) diventare area di competenza del *welfare state* [101], mentre la prevenzione *post delictum* degli imputabili e dei non imputabili dovrebbe essere affidata, nei soli casi strettamente necessari, a strumenti a contenuto prevalentemente terapeutico, trattamentale, riabilitativo, come del resto suggerito dalle tante proposte di riforma delle vigenti misure di sicurezza (*supra*, II, 4.2).

Insomma, quel che è certo è che la prevenzione dei reati, e in particolar modo la prevenzione *ante* o *praeter delictum*, non può e non deve atteggiarsi – come purtroppo oggi troppo spesso accade anche a causa della particolare formulazione delle fattispecie di pericolosità, degli standard probatori molto bassi e dei contenuti accentuatamente afflittivi delle singole misure – a «buco nero» [102] della penalità, dove la pena e la misura di sicurezza vengono duplicate o surrogate in maniera disomogenea e del tutto incontrollabile dalle misure di prevenzione personali [103].

In attesa di una riforma razionalizzatrice del controllo penale della pericolosità, sembra comunque che non vi sia alcuna valida ragione giustificatrice

---

[101] Così, per tutti, F. Bricola, *Forme di tutela* «ante delictum» *e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 74 ss.; L. Ferrajoli, *Giustizia e politica*, cit., p. 297 ss.

[102] F. Palazzo, F. Viganò, *Diritto penale*, cit., p. 44.

[103] *Ivi*, p. 220.

nel privilegiare le misure di prevenzione *praeter delictum* alle misure di sicurezza e, in particolare, alla libertà vigilata, la quale dovrebbe trovare preferibilmente applicazione.

2.2. Oltre a una rimeditazione complessiva degli strumenti di contenimento della pericolosità sociale, sembra peraltro necessario riflettere sui rapporti tra le misure di questione e il sistema sanzionatorio *stricto sensu* inteso.

Come si è dato conto nel secondo capitolo, manca una disciplina organica e razionale dei rapporti delle misure di prevenzione e di sicurezza con le diverse tipologie sanzionatorie (non carcerarie) attualmente vigenti nell'ordinamento italiano. Il coordinamento tra pene, da un lato, e misure di prevenzione e di sicurezza, dall'altro lato, si limita oggi infatti a una scarna e incoerente regolamentazione che, pur cogliendo in alcune disposizioni normative profili teorico-applicativi cruciali (ad esempio, la contraddizione logica, e dunque la sostanziale incompatibilità, tra le misure di contenimento della pericolosità e le alternative alla pena detentiva, posto che le prime presuppongono un positivo riscontro della pericolosità sociale, mentre le seconde un tale riscontro implicitamente lo escludono), non porta tali intuizioni alle dovute conseguenze (vale a dire un'affermazione di incompatibilità, non già soltanto esecutiva, ma addirittura applicativa tra le misure di controllo della pericolosità e le diverse misure o sanzioni alternative al carcere).

Ne deriva, quindi, una disciplina complessiva che, in taluni casi (sospensione condizionale e pene sostitutive), stabilisce una parziale (ma frammentaria e contraddittoria) incompatibilità applicativa con le misure di sicurezza, mentre in altri casi (misure alternative alla detenzione, messa alla prova, pene applicate dal giudice di pace, lavoro di pubblica utilità e condotte riparatorie) ammette invece una piena compatibilità applicativa ed esecutiva con le medesime misure di sicurezza. Per quanto riguarda, poi, il rapporto tra le diverse alternative alla detenzione e le misure di prevenzione personali, manca una sia pur minima regolamentazione (fa eccezione soltanto la sospensione condizionale della pena, con la regola, peraltro poco perspicua, sancita dall'art. 166 co. 2 c.p.), con la conseguenza di una sostanziale compatibilità applicativa ed esecutiva delle seconde con le prime.

Ne deriva, allo stato, che un medesimo soggetto potrebbe beneficiare di un'alternativa al carcere (ad esempio, l'affidamento in prova al servizio sociale) in quanto ritenuto dal giudice non pericoloso e, contemporaneamente o comunque a breve distanza di tempo, essere attinto da una misura di prevenzione personale o da una misura di sicurezza disposta in altro procedimento sulla base di una prognosi positiva di pericolosità.

È del tutto evidente l'inaccettabilità di tali possibilità applicative, le quali non fanno altro che accentuare l'incoerenza complessiva del sistema sanzionatorio.

Per rimediare alla disarmonia appena esposta, occorrerebbe dunque introdurre una norma che riconosca un'incompatibilità applicativa e, più in generale, di coesistenza delle misure di contenimento della pericolosità con tutte le alternative alla pena che presuppongono una prognosi negativa di commissione di nuovi reati. Una tale incompatibilità, peraltro, dovrebbe atteggiarsi nel seguente modo:

– impossibilità di applicare, nel medesimo procedimento penale, l'alternativa alla pena detentiva e la misura di sicurezza (divieto che, peraltro, già oggi opera con riferimento alla sospensione condizionale e per le pene sostitutive);
– impossibilità di applicare, con riferimento allo stesso reato, un'alternativa alla pena detentiva e una misura di prevenzione;
– qualora sia stata applicata un'alternativa al carcere e, in altro e successivo procedimento, il giudice penale o il giudice della prevenzione riscontrino una sopravvenuta pericolosità sociale del medesimo individuo, la sanzione alternativa alla detenzione dovrebbe essere caducata o, quantomeno, dovrebbe essere sollecitato un aggiornamento della valutazione in merito alla prosecuzione o meno dell'esecuzione della medesima sanzione da parte del giudice penale o del magistrato di sorveglianza;
– qualora, invece, sia stata applicata una misura di sicurezza o di prevenzione e, in altro e successivo procedimento, il giudice ritenga di poter applicare un'alternativa al carcere nei confronti del medesimo individuo, la misura di contenimento della pericolosità dovrebbe essere caducata o, quantomeno, dovrebbe essere sollecitato un aggiornamento della valutazione da parte del magistrato di sorveglianza o del giudice di prevenzione.

Come già più volte detto, si tratta, in buona sostanza, di riguardare il sistema sanzionatorio come un *sistema* nel suo senso più proprio e pregnante, come, cioè, un meccanismo nel suo complesso coerente in cui tutte le sue componenti dialogano tra loro.

3. *Sul controllo penale dei patrimoni* – Con riferimento al controllo penale dei patrimoni, le riflessioni svolte nel terzo capitolo hanno contribuito a individuare alcuni profili critici rispetto ai quali il legislatore potrebbe (meglio, dovrebbe) prendere posizione.

3.1. In tal senso, sarebbe apprezzabile un intervento legislativo definitorio o descrittivo con riferimento al concetto di profitto, del quale dovrebbero essere indicati con maggiore precisione i confini applicativi e gli elementi strutturali.

Similmente, sarebbe auspicabile un intervento che razionalizzasse e riconducesse a coerenza unitaria il tema dell'applicabilità delle confische del prezzo, del prodotto e del profitto dirette e per equivalente in assenza di una sentenza penale di condanna definitiva, oggi ancora a metà strada tra le (lacunose) indicazioni normative dell'art. 578-*bis* c.p.p. e l'interpretazione giurisprudenziale così come condensata nei principi di diritto delle Sezioni Unite *Lucci*.

Come si è visto, infatti, la sostanziale delega all'ermeneutica giurisprudenziale della soluzione di cruciali questioni – come quella dell'estensione del concetto di profitto, della natura della confisca per equivalente e dei suoi rapporti con la correlativa confisca diretta – dà luogo a inevitabili incertezze, contrasti, contraddizioni: ne è dimostrazione plastica, da ultimo, la recentissima pronuncia delle Sezioni Unite, di cui si è dato conto nel terzo capitolo (*supra*, III, 2.2.1), nella quale i giudici di legittimità – condivisibilmente o meno, poco importa – hanno messo in discussione ricostruzioni interpretative che sembravano ormai assunte come punti fermi nel microcosmo normativo delle confische. Che i principi di diritto formulati dalle Sezioni Unite si consolidino progressivamente o che rimangano espressione di un orientamento giurisprudenziale minoritario, resta il dato evidente di una grande incertezza prodotta dalle repentine oscillazioni interpretative che, in assenza di indicazioni normative chiare e sufficientemente univoche, possono prendere forma nella prassi applicativa.

3.2. Il profilo che, tuttavia, forse più degli altri richiederebbe una seria rimeditazione da parte del legislatore riguarda un ripensamento e una razionalizzazione delle confische dei beni di sospetta origine illecita, vale a dire la confisca di prevenzione e la confisca in casi particolari.

Con riferimento a tali ipotesi di confisca, sembra anzitutto di poter dire che una delle due è di troppo; o, ancor più chiaramente, è la confisca in casi particolari che sembra non godere di uno spazio di operatività autonomo, non già coperto dall'azione della confisca di prevenzione: la convivenza delle due misure confiscatorie rischia dunque soltanto di duplicare gli accertamenti ed eventualmente le ablazioni patrimoniali.

Quanto alla confisca di cui all'art. 24 cod. antimafia, poi, anche alla luce delle recenti prese di posizione della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo con riferimento alla sua natura ripristinatoria, occorrerebbe

smarcarla una volta per tutte dal sistema delle misure di prevenzione, con il quale, a ben vedere, essa non ha nulla a che vedere, e dotarla di uno statuto normativo e garantistico autonomo, come peraltro a più riprese già proposto in diversi lavori dottrinali [104].

Pertanto, nell'ottica di un utilizzo dell'attuale confisca di prevenzione come misura complementare alle confische penali e limitata ai casi più gravi, rispetto ai quali, cioè, appare proporzionato e giustificato un intervento patrimoniale anche in assenza di una sentenza di condanna e di un nesso di pertinenzialità, si potrebbe circoscrivere l'oggetto della confisca, limitandolo ai soli beni: a) che siano entrati nel patrimonio del proposto entro un numero massimo di anni legislativamente prestabilito (ad esempio, beni entrati nel patrimonio del proposto negli ultimi cinque o dieci anni); b.1) che siano sproporzionati oltre una certa soglia quantitativa legislativamente definita, così da lasciar fuori dal processo al patrimonio sperequazioni modeste, che, dunque, difficilmente giustificherebbero l'attivazione di un complesso e costoso procedimento accertativo (ad esempio, si potrebbe stabilire che la sproporzione rilevante ai fini della confisca di prevenzione è solo quella che supera i cinquantamila euro); b.2) o che siano provento di attività delittuose, nel senso che vi sia la piena prova dell'origine penalmente illecita dei beni.

Insomma, in una fase storica in cui il paradigma confiscatorio sembra inarrestabile, occorre puntellare legislativamente gli aspetti più critici delle diverse ipotesi di confisca, così da irrobustirne l'apparato garantistico e da assicurarne una più uniforme e coerente applicazione.

3.3. Infine, in un momento storico in cui l'interpretazione giurisprudenziale sembra sempre più incline a riconoscere il carattere ripristinatorio e recuperatorio di diverse ipotesi di confisca – come si è visto nel terzo capitolo, tale qualifica è stata attribuita, tra le altre, alla confisca misura di prevenzione, alla confisca in casi particolari e, recentissimamente, alla confisca del prezzo e del profitto del reato – diviene sempre più pressante

[104] Il riferimento è ai lavori, già citati nel terzo capitolo, di F. Viganò, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, 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*, II, Milano, 2018, p. 903 ss.; S. Finocchiaro, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture*. Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna*, Milano, 2022, p. 343 ss.; A. Costantini, *La confisca nel diritto della prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, Torino, 2022, p. 297 ss.; D. Albanese, *Cosa giudicata e confisca di prevenzione*, Milano, 2024, p. 315 ss.

interrogarsi sui rapporti tra le anzidette ipotesi di misure ablatorie e l'istituto delle restituzioni e del risarcimento del danno [105].

Com'è evidente, infatti, nel momento in cui l'accento della misura confiscatoria viene posto non (più) tanto sulla pericolosità della *res* o sulla sua dimensione afflittivo-punitiva, quanto piuttosto sull'obiettivo di ripristinare lo *status quo ante* nel patrimonio del reo rispetto al momento della commissione del reato, essa finisce per lambire concettualmente l'istituto di cui all'art. 185 c.p., anch'esso finalizzato a sanare gli scompensi patrimoniali (e non patrimoniali) prodotti dall'illecito penale. In altri termini, mentre la confisca "misura di sicurezza" e la confisca "sanzione penale", essendo orientate rispettivamente alla neutralizzazione o comunque al contenimento della recidiva e alla punizione dell'autore del comportamento penalmente rilevante, assurgono a una dimensione schiettamente pubblicistica e, dunque, non pongono particolari problemi di "duplicazione" rispetto all'istituto risarcitorio, la confisca "ripristinatoria-recuperatoria", trovando la sua principale ragione giustificatrice nell'azzeramento della ricchezza illecitamente lucrata dal colpevole, si colloca a cavaliere tra istanze pubblicistiche e privatistiche, queste ultime in tutto o in parte collimanti con la pretesa al risarcimento del danno da parte del danneggiato dal reato.

Il che è particolarmente vero proprio con riferimento alle ipotesi di confisca del prezzo e del profitto del reato. Se è vero, infatti, che non v'è necessariamente una piena coincidenza tra il prezzo o il profitto del reato e il danno risarcibile – ad esempio, il danno risarcibile può comprendere anche il danno non patrimoniale, può essere vantato da soggetti diversi o ulteriori rispetto a quelli che hanno subìto la diminuzione patrimoniale coincidente con il prezzo o il profitto oggetto della confisca –, è altrettanto vero che il prezzo o il profitto del reato possono senz'altro coincidere, almeno in parte, con il danno risarcibile ai sensi dell'art. 185 c.p.

Si pensi, ad esempio, al caso del pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe il privato a corrispondergli una somma di mille euro, realizzando così il reato di concussione. Tale somma di denaro costituisce, al contempo, "prezzo" del reato ai sensi dell'art. 322-*ter* c.p. e "restituzione" ai sensi dell'art. 185 c.p. in favore del privato, che è persona offesa del e danneggiato dal reato. I mille euro dell'esempio,

---

[105] Cfr. P. Troncone, *Alla ricerca di uno statuto normativo di coerenza sistematica nel conflitto tra confisca e istanza risarcitoria nel processo penale*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3, p. 6 ss.; G. Dominici, *Rapporti ambigui tra risarcimento del danno e confisca per equivalente*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, Torino, 2011, p. 1275 ss.

inoltre, coincidono con il *quantum* confiscabile, mentre non esauriscono il danno risarcibile spettante al privato (potendo il danno subìto estendersi ad altre voci di carattere patrimoniale e non patrimoniale) e alla pubblica amministrazione coinvolta e danneggiata dal reato commesso dal proprio dipendente. Ebbene, se in tal caso la confisca del prezzo del reato ha davvero natura eminentemente recuperatoria, ed è dunque orientata all'obiettivo della "somma zero" [106], essa dovrebbe coerentemente cedere il passo alla restituzione della somma alla vittima della concussione (somma alla quale andrebbe ovviamente aggiunto il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale eventualmente sofferto da tutte le persone offese danneggiate dal reato) [107]. In caso contrario – nel caso, cioè, in cui oltre alla restituzione della somma di mille euro nei confronti del privato concusso venisse ordinata l'ablazione a favore dello Stato di una identica somma di denaro, il risultato finale sarebbe quello non già del ripristino dello *status quo ante* nel patrimonio del reo, bensì un impoverimento dello stesso e, di conseguenza, la misura patrimoniale assumerebbe una connotazione larvatamente punitiva.

Del resto, della contiguità dei due istituti si è dimostrato consapevole anche il legislatore, il quale, nel disciplinare la confisca-sanzione nei confronti dell'ente, ha stabilito all'art. 19 d.lgs. n. 231/2001 che la confisca nei confronti della persona giuridica deve essere sempre ordinata, «salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato». Inoltre, come si è dato giustamente conto in dottrina, diversi sono gli istituti che presentano più di qualche ambiguità nel definire gli esatti confini tra confisca e restituzioni/risarcimenti [108].

Insomma, anche rispetto ai rapporti tra l'istituto della confisca (*rectius*, delle confische) e quello delle restituzioni e del risarcimento del danno sarebbe doveroso un intervento razionalizzatore da parte del legislatore, onde evitare che la mutevole qualificazione giurisprudenziale delle diverse ipotesi di confisca (talora misura di sicurezza, talaltra sanzione penale,

---

[106] Per la tesi della "somma zero" v. T. Trinchera, *Confiscare senza punire? Uno studio sullo statuto di garanzia della confisca della ricchezza illecita*, Torino, 2020, p. 427.

[107] Tale impostazione sembra peraltro emergere sporadicamente anche nella giurisprudenza di legittimità. In questo senso si veda, ad es., Cass., sez. II, 25 maggio (dep. 9 settembre) 2015, n. 36444, Ottonello.

[108] Così, ad es., M. Bertolino, *Il risarcimento del danno tra pretese riparatorio-compensative e istanze punitive nel canone del diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n. 5, p. 193 ss.; P. Troncone, *Alla ricerca di uno statuto normativo di coerenza sistematica nel conflitto tra confisca e istanza risarcitoria nel processo penale*, cit., p. 25 ss.

talaltra ancora misura ripristinatoria) determini applicazioni diseguali e incoerenti.

4. *Sul controllo penale delle attività economiche* – Con riguardo, infine, al controllo penale delle attività economiche, due sembrano essere le indicazioni di massima che possono trarsi dall'analisi svolta nel quarto capitolo.

Una prima, evidente, indicazione, peraltro già segnalata a gran voce dalla dottrina, riguarda il sottoutilizzo del d.lgs. n. 231/2001, il quale viene impiegato molto meno rispetto a quanto dovrebbe.

La seconda indicazione, strettamente connessa alla prima, concerne il fatto che il sistema della responsabilità da reato degli enti, oltre a essere scarsamente applicato, viene sempre più frequentemente sostituito nella prassi da strumenti di prevenzione giurisdizionale e amministrativa (dall'amministrazione giudiziaria al controllo giudiziario, dalla documentazione antimafia alle diverse forme di commissariamento prefettizio), mediante i quali si perviene sostanzialmente allo stesso risultato (la punizione dell'ente), ma attraverso schemi sanzionatori o 'parasanzionatori' che si caratterizzano per uno standard garantistico assai ridotto e per dei presupposti applicativi vaghi e malleabili.

4.1. Se questo è il quadro normativo e applicativo di riferimento, occorre anzitutto interrogarsi sulla reale utilità e sostenibilità degli anzidetti strumenti di prevenzione, i quali non sembrano godere di un campo di applicazione realmente autonomo, limitandosi piuttosto a competere slealmente con il d.lgs. n. 231/2001. C'è da chiedersi, in altre parole, se sia pensabile, anche in una prospettiva *de iure condendo*, uno spazio di reale autonomia di tali misure, a supporto e, per così dire, a completamento della disciplina della responsabilità degli enti, o se, al contrario, esse si rivelino degli inutili doppioni.

A dire il vero, i margini di una convivenza sostenibile e, per così dire, fisiologica, del "sistema 231" con un arsenale di misure preventive sembrano essere piuttosto ristretti e, in ogni caso, presupporrebbero una rimeditazione complessiva dell'intera materia del controllo penale delle attività economiche.

In tal senso, basti pensare che, qualora il d.lgs. n. 231/2001 trovasse applicazione, come peraltro sarebbe doveroso, in maniera sistematica e non, come purtroppo avviene oggi, randomicamente e a "macchia di leopardo", sarebbe per vero assai ridotto il bisogno di ricorrere a strumenti preventivi sganciati dall'accertamento della responsabilità penale individuale e della responsabilità da reato dell'ente, posto che il "sistema 231", sia dal punto di

vista finalistico sia dal punto di vista sanzionatorio, assolve già alla funzione di innescare dinamiche virtuose nell'assetto organizzativo e gestionale delle aziende in un'ottica di prevenzione dell'illegalità d'impresa.

Ad ogni modo, nemmeno lo scarso impiego dello strumentario offerto dal d.lgs. n. 231/2001 può fornire una valida base giustificatrice per il ricorso a surrogati di natura parapenale o amministrativa, la cui esistenza finisce per fondarsi, in buona sostanza, solamente sulla spiccata duttilità applicativa e sul ridotto compendio garantistico.

Ancora una volta, quindi, qualsiasi approccio riformistico deve muovere da una visione unitaria degli strumenti di contrasto della criminalità nel mondo delle imprese, individuando spazi di applicazione realmente autonomi per ciascuna misura e scongiurando già in astratto il rischio che una (o più d'una) di esse possa prestarsi a utilizzi impropri.

In quest'ottica, sembra di poter dire che l'esistenza di misure di prevenzione (giurisdizionale e/o amministrativa) dell'ente potrebbe giustificarsi con esclusivo riferimento al contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso, in quei particolari casi in cui l'impresa, pur non potendo essere incolpata ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 – ad esempio, perché non è riscontrabile un interesse o un vantaggio dell'ente collettivo, o perché, pur a fronte di modelli organizzativi idonei, l'intimidazione mafiosa è riuscita ad annichilire le barriere preventive predisposte dall'azienda, rendendo, di fatto, inesigibile un comportamento diverso da parte del *management* – necessita di un intervento pubblico di sostegno e di risanamento per recidere i legami con il clan mafioso.

Al di fuori di questi particolari casi, rispetto ai quali il rafforzamento della tutela preventiva anche attraverso strumenti di più agevole impiego si spiega (*rectius*, si tollera) in ragione dell'estrema gravità e pericolosità del fenomeno mafioso in quanto in grado di condizionare e di inquinare interi settori economici e produttivi, il ricorso a misure parapenali o amministrative appare francamente inaccettabile, essendo troppo elevato il rischio di dare vita a forme di intrusione e di condizionamento, neanche troppo larvati e, soprattutto, altamente discrezionali, con riguardo alle dinamiche imprenditoriali e concorrenziali da parte dell'autorità giudiziaria e dell'autorità amministrativa.

4.2. Inoltre, e in una prospettiva d'intervento più immediata, sarebbe necessario introdurre quantomeno una robusta e completa disciplina di coordinamento tra il "sistema 231" e le misure di prevenzione nei confronti dell'ente, una disciplina attraverso la quale sottrarre al giudice (e al prefetto) il potere, in molti casi arbitrario, di scelta della misura da applicare

all'impresa coinvolta nella commissione di un reato. O comunque, in caso di inerzia da parte del legislatore, si dovrebbe pervenire a dei correttivi in via interpretativa in funzione di autodisciplina delle stesse autorità competenti per l'applicazione dei diversi strumenti sanzionatori e preventivi.

Come si è visto nel quarto capitolo, infatti, la normativa attualmente vigente non impedisce affatto, ma anzi tollera e consente che il procedimento volto ad accertare la responsabilità da reato dell'ente sia affiancato, o addirittura sostituito, da procedimenti giurisdizionali o amministrativi finalizzati all'applicazione di una misura di prevenzione.

In effetti, nulla sul piano normativo impedisce all'organo inquirente, a fronte di una notizia di reato che potrebbe implicare una qualche forma di responsabilità, o comunque di coinvolgimento, dell'ente collettivo, di scegliere se attivare il procedimento di cui al d.lgs. n. 231/2001, sollecitare l'applicazione di una delle misure di prevenzione "mite" previste dal codice antimafia o, addirittura, fare ricorso a entrambi gli strumenti. Nel caso, poi, di un coinvolgimento della criminalità mafiosa (o di fenomeni corruttivi nel contesto dell'assegnazione di appalti) si potrebbe assistere a una convergenza della prevenzione prefettizia, della prevenzione giurisdizionale e della contestazione della responsabilità da reato dell'ente. Il che, come è evidente, determinerebbe oneri difensivi difficilmente sostenibili dall'impresa (fatta eccezione, forse, solo per le imprese di grandi o grandissime dimensioni) e, soprattutto, un serio rischio di pregiudizio irreparabile per la prosecuzione dell'attività economica.

In attesa di un ripensamento complessivo della materia del controllo penale delle attività economiche, per porre rimedio ai rischi di sovrapposizione, surrogazione e duplicazione di cui si è dato conto nel quarto capitolo, sarebbe auspicabile, come già anticipato, l'introduzione di una serie di correttivi, da adottare preferibilmente a livello legislativo, ma attuabili in buona parte anche mediante un'interpretazione più restrittiva e rigorosa dei diversi istituti a carattere preventivo.

Un primo correttivo dovrebbe riguardare l'ambito di applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria, la quale dovrebbe essere limitata ai soli contesti di inquinamento mafioso dell'azienda. In particolare, i reati espressamente richiamati dall'art. 34 cod. antimafia (puntualmente o attraverso le fattispecie di pericolosità), la cui agevolazione da parte dell'impresa legittima l'applicazione della misura, dovrebbero essere intesi – fedelmente alla *ratio* dell'istituto, all'intenzione del legislatore storico e a una lettura sistematica di tale istituto con la misura del controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia – come sintomi della presenza mafiosa.

In altri termini, l'amministrazione giudiziaria dovrebbe trovare applicazione soltanto:

a) nei confronti dell'impresa vittima dell'intimidazione mafiosa;
b) nei confronti dell'impresa che abbia agevolato un soggetto b.1) sottoposto alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza o alla confisca di prevenzione sulla base del previo inquadramento nella fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4 lett. a), o di cui all'art. 4 lett. b) nei limiti in cui detta fattispecie rimanda al fenomeno mafioso (vale a dire ai reati di scambio elettorale politico mafioso di cui all'art. 416-*ter* c.p. e di assistenza agli associati di cui all'art. 418 c.p., nonché all'aggravante mafiosa di cui all'art. 416-*bis*.1 c.p.); b.2) sottoposto a procedimento penale (o, preferibilmente, condannato almeno in primo grado) per il reato di associazione mafiosa; b.3) sottoposto a procedimento penale (o, preferibilmente, condannato almeno in primo grado) per uno degli altri reati, direttamente o indirettamente richiamati dall'art. 34 co. 1 cod. antimafia, nei limiti in cui le condotte penalmente rilevanti agevolate dall'ente si collochino in un contesto di criminalità mafiosa.

Un secondo correttivo, comune all'amministrazione giudiziaria e al controllo giudiziario, dovrebbe riguardare l'esatta perimetrazione del concetto di agevolazione. In particolare, occorrerebbe stabilire che, laddove emergesse che il contributo agevolativo si è risolto nella commissione di un reato che comporta la responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, dovrebbe essere avviato il relativo procedimento, mentre il procedimento di prevenzione dovrebbe necessariamente arrestarsi. In sostanza, dovrebbe essere del tutto preclusa la possibilità di una concorrenza dell'intervento dell'autorità giudiziaria ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e degli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia: nei casi, quindi, in cui vi fossero indizi della commissione di un reato rilevante ai sensi del "sistema 231", l'unica via da percorrere dovrebbe essere quella dell'accertamento dell'eventuale responsabilità dell'impresa al metro del d.lgs. n. 231/2001.

In tal modo, l'intervento preventivo si ridurrebbe ai soli casi in cui:

– l'impresa ha subìto l'intimidazione mafiosa; o
– il contributo agevolativo si è risolto in una condotta penalmente rilevante non inclusa nel catalogo dei reati-presupposto del "sistema 231" o in una condotta penalmente lecita e, di conseguenza, si scongiurerebbero rischi di sovrapposizione con la disciplina della responsabilità da reato degli enti.

In questi (e solo questi!) casi l'intervento preventivo apparirebbe tutto sommato proporzionato rispetto agli altri interessi in gioco in ragione dell'esigenza di contrastare, con ogni possibile mezzo, il pernicioso

fenomeno dell'infiltrazione mafiosa dell'economia legale (e questo proprio perché, come si è detto appena sopra, il primo correttivo dovrebbe essere quello della limitazione della prevenzione "mite" al contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso).

I due correttivi appena illustrati, peraltro, produrrebbero riflessi positivi anche su un altro aspetto particolarmente critico delle misure di prevenzione di cui agli artt. 34 e 34-*bis* cod. antimafia, vale a dire sulla richiesta (*rectius*, sull'imposizione) dei modelli di organizzazione e gestione nell'ambito del procedimento preventivo. In effetti, nei casi in cui il contributo agevolativo si sia concretato nella commissione di un reato-presupposto ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, la recessività della prevenzione "mite" rispetto al "sistema 231" scongiurerebbe il rischio di valutazioni contrastanti tra giudice penale e giudice della prevenzione e, soprattutto, assicurerebbe una piena coerenza dell'impianto normativo della responsabilità da reato dell'ente sotto il profilo dell'autonormazione dell'impresa.

Quanto ai casi d'operatività della prevenzione "mite" (vale a dire: impresa sottoposta all'intimidazione mafiosa e impresa che abbia agevolato la criminalità mafiosa attraverso condotte lecite o condotte penalmente rilevanti non incluse nel "catalogo 231"), per le ragioni di coerenza sistematica che si sono illustrate nel quarto capitolo, l'imposizione dei *compliance program* appare stridente rispetto all'impianto del d.lgs. n. 231/2001. Pur tuttavia, qualora si volesse mantenere la possibilità per il giudice della prevenzione di stimolare l'adozione di modelli organizzativi, la ridefinizione dell'area di operatività della prevenzione "mite" illustrata finora avrebbe il pregio di evitare valutazioni contraddittorie nelle diverse sedi (penale e di prevenzione) e, anzi, conferirebbe all'intervento del giudice della prevenzione e dell'amministratore giudiziario un ruolo più autenticamente preventivo dell'illegalità nel mondo dell'impresa, posto che, in questi casi, l'adozione dei modelli non interferirebbe surrettiziamente con l'accertamento della responsabilità da reato dell'ente e con la commisurazione delle relative sanzioni, assolvendo piuttosto alla funzione di riorganizzare internamente l'impresa *prima* che questa rimanga coinvolta nella commissione di un reato che, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, importa anche la sua responsabilità.

Per quanto riguarda, invece, la prevenzione amministrativa e, in particolare, la documentazione antimafia, occorrerebbe, da un lato, risolvere le incertezze interpretative relative ai presupposti di applicazione di comunicazione e informazione antimafia, incertezze che, almeno sulla carta, lasciano aperti orizzonti applicativi aberranti (come l'astratta possibilità di emettere la documentazione interdittiva nei confronti di un sorvegliato speciale portatore di una pericolosità non mafiosa); dall'altro lato, sarebbe più che

opportuno, come peraltro la dottrina più accorta non ha mancato di evidenziare, imbrigliare la discrezionalità prefettizia mediante la predisposizione di indici di infiltrazione mafiosa più pregnanti e dotati di una maggiore concretezza e affidabilità. E ciò proprio in ragione dell'accentuata afflittività di tali strumenti.

Con riferimento, infine, alle altre misure di prevenzione amministrative – i commissariamenti prefettizi di cui al d.l. n. 90/2014 e le misure di prevenzione collaborativa – è lecito dubitare della loro reale utilità, soprattutto alla luce della ridefinizione dell'area di operatività delle misure di prevenzione "mite" che si è qui ipotizzata. In ogni caso, esse dovrebbero avere carattere provvisorio e svolgere una funzione eminentemente cautelare, nelle more dell'intervento (pur già celere) del giudice della prevenzione: in altre parole, la loro area di operatività dovrebbe coincidere con quella delle misure di prevenzione "mite" e la loro finalità dovrebbe essere (solo) quella di anticipare l'intervento dell'amministrazione giudiziaria o del controllo giudiziario, di modo che il controllo sull'attività imprenditoriale sia in ogni caso ricondotto entro l'area della giurisdizionalità.

Chiusa – Insomma, se, come è stato giustamente osservato, «sono ormai consegnate definitivamente all'archivio della storia le illusioni per l'onnipotenza del *testo legislativo*», è al contempo di fondamentale importanza «arginare le conseguenze delle possibili derive antilegalitarie prodotte dagli eccessi di protagonismo e di inventiva giurisprudenziale» [109]. In questo senso, è senz'altro vero che «la legalità incentrata sulla riserva di legge non può e non deve tramontare, ma deve trovare un nuovo equilibrio per continuare a costituire il primo baluardo contro usi liberticidi» [110] del sistema sanzionatorio *lato sensu* inteso.

Le proposte avanzate con il presente lavoro sono dunque primariamente rivolte al legislatore, nella convinzione che sia responsabilità del Parlamento quella di definire con chiarezza un serio orizzonte politico-criminale e, coerentemente a esso, di intervenire in maniera razionale sul sistema sanzionatorio. Solo in tal modo, infatti, si riuscirebbe a incrementare il tasso di certezza e di prevedibilità delle sanzioni e delle altre misure preventive e/o parasanzionatorie e ad assicurare, in linea con il principio di uguaglianza, una loro più coerente e omogenea applicazione.

---

[109] Entrambe le citazioni sono di F. Palazzo, *Considerazioni minime sulla prevedibilità della decisione giudiziale (tra miti, illusioni, pragmatismi)*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 949.

[110] G. Amarelli, *Dalla legolatria alla post-legalità: eclissi o rinnovamento di un principio?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1445.

Allo stesso tempo, però, le proposte che si è cercato di enucleare alla luce dell'indagine svolta possono fungere, nella (vana?) attesa di un serio intervento legislativo riformatore, anche da linee-guida per l'interpretazione e l'applicazione giudiziale. Una volta, infatti, indagate e lumeggiate le disarmonie e le contraddizioni che attualmente affliggono i diversi comparti del sistema sanzionatorio e le cause più profonde che le generano, è possibile adottare già sul piano ermeneutico una serie di correttivi, ricavabili dalle proposte *de iure condendo* formulate nelle pagine precedenti, che, sebbene non totalmente risolutivi proprio in ragione della loro matrice interpretativa (e non legislativa), possono comunque contribuire a contenere le distorsioni applicative analizzate nel corso del presente lavoro e, soprattutto, a garantire una maggiore coerenza sul piano funzionale e contenutistico dei diversi istituti che compongono il sistema sanzionatorio.

BIBLIOGRAFIA

Aa.Vv., *Le misure di prevenzione*, Milano, 1975.

Aa.Vv., *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario: L. 10 ottobre 1986, n. 663*, a cura di G. Flora, Milano, 1987.

Aa.Vv., *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma: L. 10 ottobre 1986, n. 663*, a cura di V. Grevi, Padova, 1988.

Aa.Vv., *Problemi applicativi della legge n. 663/1986*, Roma, 1988.

Aa.Vv., *Esecuzione penale e alternative penitenziarie: L. 27 maggio 1998, n. 165*, a cura di A. Presutti, Padova, 1998.

Aa.Vv., *Sospensione della pena ed espiazione* extra moenia. *Commento alla l. 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. legge Simeone)*, a cura di A. Presutti, Milano, 1998.

Aa.Vv., *Emergenza carceri: radici remote e recenti soluzioni*, a cura di R. Del Coco, L. Marafioti, N. Pisani, Torino, 2014.

Abriani N., *La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario*, in *An. giur. econ.*, 2009, p. 187.

Acquaroli R., *La confisca e il controllo di proporzionalità: una buona notizia dalla Corte costituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 197.

Aghina E., Piccialli P., *Il giudice di pace*, Salerno, 2001.

Aiello A., *La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni e la successiva confisca* ex *artt. 3*-quater *e 3*-quinquies *l. 575/65 quali misure aventi ad oggetto i beni di pertinenza del terzo (persona fisica o giuridica) esercente l'attività agevolatrice*, in A.M. Maugeri (a cura di), *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008, p. 341.

Aiello C., voce *Libertà vigilata*, in *Enc. giur.*, XXI, Roma, 1990.

Albamonte E., Molino P., *Il nuovo processo penale davanti al giudice di pace*, Milano, 2001.

Albanese D., *Le Sezioni unite ridisegnano il volto del controllo giudiziario "volontario" (art. 34*-bis*, co. 6, d.lgs. 159/2011) e ne disciplinano i mezzi di impugnazione*, in *Sist. pen.*, 28 novembre 2019.

Albanese D., *Cosa giudicata e confisca di prevenzione*, Milano, 2024.

Alberta V., Amato S., Losco E., Straini M., *Pene sostitutive delle pene detentive brevi: una riforma culturale*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pisa, 2022, p. 7.

Alesci T., *I poteri del giudice dell'esecuzione sulla determinazione della pena*

accessoria illegale: presupposti e limiti, in *Proc. pen. giust.*, 2015, n. 4, p. 93.
Alesci T., *I presupposti ed i limiti del nuovo controllo giudiziario nel codice antimafia*, in *Giur. it.*, 2018, p. 1521.
Alesci T., *Verso uno statuto delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Giur. it.*, 2020, p. 676.
Alesci T., Lombardi F., *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario tra interferenze normative e distorsioni applicative*, in *Amministrativ@mente*, 2024, p. 1011.
Alessandri A., voce *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, p. 39.
Alessandri A., *Note penalistiche sulla nuova responsabilità delle persone giuridiche*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 33.
Alessandri A., *Criminalità economica e confisca del profitto*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, III, Milano, 2006, p. 2103.
Alessandri A., *Reati colposi e modelli di organizzazione e gestione*, in *An. giur. econ.*, 2009, p. 337.
Alessandri A., *I criteri di imputazione della responsabilità all'ente: inquadramento concettuale e funzionalità*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 223.
Alessandri A., *Confisca e imprese: problemi e spunti*, 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*, II, Milano, 2018, p. 1069.
Alldridge P., *Money Laundering Law. Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime*, Oxford, 2003, p. 223.
Allegretti U., *Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1976, p. 473.
Amarelli G., *Profili pratici della questione sulla natura della responsabilità degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 151.
Amarelli G., *Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in *Leg. pen.*, 23 maggio 2016.
Amarelli G., *L'onda lunga della sentenza De Tommaso: ore contate per l'interdittiva antimafia 'generica'* ex *art. 84, co. 4, lett.* d) *ed* e) *d.lgs. n. 159/2011?*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 4, p. 290.
Amarelli G., *Confisca allargata e ricettazione: in attesa di una riforma legislativa la Corte fissa le condizioni di legittimità con una sentenza interpretativa di rigetto dai possibili riflessi su altri "reati-matrice"*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 307.
Amarelli G., *Dalla legolatria alla post-legalità: eclissi o rinnovamento di un principio?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1406.
Amarelli G., *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di costituzionalità*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 207.
Amarelli G., *Sovraffollamento carcerario: aspettando l'efficientamento delle pene*

sostitutive, subito un indulto proprio condizionato, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2024, n. 1, p. 241.

Amarelli G., Sticchi Damiani S. (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019.

Amato G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967.

Amato G., *La libertà personale*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. La tutela del cittadino – 2. La pubblica sicurezza*, Firenze, 1967, p. 51.

Amato Gius., *Avviso orale: rafforzati i poteri del questore*, in *Guida dir.*, 2001, n. 16, p. 63.

Amodio E., *Le misure di prevenzione patrimoniali nella legge antimafia*, in *Giust. pen.*, 1985, III, c. 632.

Amodio E., *Prevenzione del rischio penale di impresa e modelli integrati di responsabilità degli enti*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 320.

Anfosso L., voce *Domicilio coatto*, in *Enc. giur. it.*, IV, Milano, 1922, p. 665.

Angeloni G.C., *Il sospetto*, in *Giust. pen.*, 1949, I, c. 91.

Anghileri F., Facchini F., Mannozzi G., *Le misure sospensivo-probatorie in Svezia e Finlandia*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 179.

Angiolini G., Ne bis in idem*: una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 649 c.p.p. che invoca un intervento legislativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 1329.

Annunziata L., *Prime criticità applicative in tema di sospensione del processo per la messa alla prova*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 101.

Antolisei F., *Pene e misure di sicurezza*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, p. 129.

Antonucci A., *Alcune considerazioni sulla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in *Riv. pen.*, 1964, II, p. 979.

Antonucci A., *Ancora sulla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in *Riv. pen.*, 1967, II, p. 564.

Aprile E., *La competenza penale del giudice di pace*, Milano, 2007.

Aprile E., *La confisca "allargata"* ex *art. 12*-sexies *d.l. n. 306/1992 è costituzionalmente legittima anche se il reato presupposto è quello della ricettazione*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1567.

Aprile E., *Natura e presupposti applicativi della libertà vigilata nei confronti dell'ergastolano ammesso alla liberazione condizionale*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 2361.

Arata R., Salvadori A., *La scommessa "culturale" della sospensione con messa alla prova alla verifica delle aule di tribunale*, in *Quest. giust.*, 17 ottobre 2014.

Arbotti M., *Il controllo giudiziario volontario, tra valorizzazione ermeneutica del concreto pericolo di infiltrazioni mafiose e rischio di effetti paradossali*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2898.

Arbotti M., *Al di là del monologo carcerocentrico: le nuove pene sostitutive nella riforma Cartabia*, in *Diritto di difesa*, 2022, n. 4, p. 757.

Ardizzone G., *Il "volto attuale" del* ne bis in idem *europeo nel sistema penal-tributario*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 4, p. 212.

ARLACCHI P., *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983.
ARPINO S., *I presupposti applicativi della confisca dei beni di provenienza ingiustificata (art. 12* sexies *l. n° 356/1992)*, in *Ind. pen.*, 2005, p. 189.
ASSUMMA B., *Sulla possibilità di concedere una seconda volta la sospensione condizionale della pena a chi ha riportato precedente condanna alla reclusione*, in *Giur. mer.*, 1975, II, p. 206.
ASSUMMA B., *La sospensione condizionale della pena*, Napoli, 1984.
ASTROLOGO A., *La responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 in relazione ai reati associativi*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2016, n. 3, p. 117.
ASTROLOGO A., *Art. 25*-quater*.1*, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 712.
ASTUTO G., *La politica dell'ordine pubblico da Cavour a Crispi*, in E. De Cristofaro (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, 2015, p. 53.

BALATO F., *Art. 20*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 96.
BALATO F., *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34*-bis *codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n. 3, p. 61.
BALATO F., *Le Sezioni unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in *Sist. pen.*, 12 maggio 2019.
BALATO F., *Su alcuni aspetti funzionali del controllo giudiziario delle aziende*, in *Sist. pen.*, 31 gennaio 2025.
BALDI F., voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Enc. giur.*, agg. XIII, Roma, 2004.
BALLINI B., *La modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Padova, 2018, p. 275.
BALSAMO A., voce *Codice antimafia*, in *Dig. disc. pen.*, agg. VIII, Torino, 2014, p. 41.
BALSAMO A., D'AGOSTINO V., *I soggetti destinatari*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 545.
BARATTA A., *Sistema penale ed emarginazione sociale. Per la critica dell'ideologia del trattamento*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 237.
BARAZZETTA A., *La confisca allargata*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1191.
BARGI A., *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione. Profili sistematici e rapporti con il processo penale*, Napoli, 1988.
BARTOLI L., *La sospensione del procedimento con messa alla prova*, Milano, 2020.
BARTOLI R., *Estinzione del reato per condotte riparatorie*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 377.

BARTOLI R., *L'affidamento in prova al servizio sociale tra istanze risocializzative e scopi di garanzia*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, p. 1225.
BARTOLI R., *Ipotesi per una riforma della sospensione condizionale della pena*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 163.
BARTOLI R., *La sospensione del procedimento con messa alla prova: una goccia deflattiva nel mare del sovraffollamento?*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 661.
BARTOLI R., *Luci ed ombre della sentenza delle Sezioni unite sul caso ThyssenKrupp*, in *Giur. it.*, 2014, p. 2565.
BARTOLI R., *La confisca di prevenzione è una sanzione preventiva, applicabile retroattivamente*, in *Giur. it.*, 2015, p. 971.
BARTOLI R., *Brevi considerazioni in tema di confisca del profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 20 ottobre 2016.
BARTOLI R., *Il diritto penale tra vendetta e riparazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 96.
BARTOLI R., *Dalle "rime obbligate" alla discrezionalità: consacrata la svolta*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 2566.
BARTOLI R., *Responsabilità degli enti e reati tributari: una riforma affetta da sistematica irragionevolezza*, in *Sist. pen.*, 19 marzo 2020.
BARTOLI R., *Un'introduzione alla responsabilità punitiva degli enti*, in *Sist. pen.*, 25 ottobre 2021.
BARTOLI R., *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1167.
BARTOLI R., *Giustizia vendicatoria, giustizia riparativa, costituzionalismo*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, II, Milano, 2022, p. 527.
BARTOLI R., *Brevi considerazioni sulla giustizia deflattiva come concetto generale e nella riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 511.
BARTOLI R., *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1399.
BARTOLI R., *I vincoli del giudice alla legalità e i principi a governo delle dinamiche interpretative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 923.
BARTOLI R., *Sulle recenti riforme in ambito penale tra populismo, garantismo e costituzionalismo*, in *Jus*, 2024, p. 57.
BARTOLI R., BIANCHI D., *Ortofoto degli istituti di* probation *tedeschi per progettare una riforma del sistema sanzionatorio italiano*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 97.
BARTOLINI F., *Un chiarimento sul nuovo rapporto tra interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 1466.
BARTULLI A., *La sospensione condizionale della pena. Prospettive dogmatiche*, Milano, 1971.
BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1520.

BASILE F., *L'enorme potere delle circostanze sul reato; l'enorme potere dei giudici sulle circostanze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1743.

BASILE F., *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. Fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, II, 2018, p. 955.

BASILE F., *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018.

BASILE F., *Coloro che sono dediti a traffici delittuosi e coloro che vivono abitualmente di proventi di 'attività' delittuose. Le fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1, lett. a) e b) cod. Antimafia nel diritto vivente*, in M. Catenacci, V.N. D'Ascola, R. Rampioni (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, I, Roma, 2021, p. 911.

BASILE F. (con la collaborazione di E. Zuffada), *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, II ed., Torino, 2021.

BASILE F., *Funzioni e finzioni della pena carceraria. Quattro* idola theatri *da rimuovere urgentemente*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 283.

BASILE F., FURCINITI G., *Mafie e imprese. Per un ripensamento delle confische antimafia*, Milano, in corso di pubblicazione.

BASILE F., MARIANI E., *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abitualmente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità*, in *DisCrimen*, 10 giugno 2019.

BASILE F., ZUFFADA E., *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione. Verso il superamento di una regola non "in regola" (in attesa di Corte EDU Cavallotti vs Italia)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2024, n. 3, p. 203.

BASTIA P., *Implicazioni organizzative e gestionali della responsabilità amministrativa delle aziende*, in F. Palazzo (a cura di), Societas puniri potest. *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Padova, 2003, p. 35.

BASTIA P., *L'impatto del d.lgs. 231/2001 sull'economia dell'impresa*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 3.

BAUMAN Z., *Wasted lives. Modernity and its Outcasts*, Cambridge, 2004, trad. it. *Vite di scarto*, Roma-Bari, 2019.

BAUMAN Z., *Globalization. The Human Consequences*, Cambridge, 1998, trad. it. *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 2023.

BAUMAN Z., LYON D., *Liquid Surveillance. A Conversation*, Cambridge, 2013, trad. it. *Sesto potere. La sorveglianza nella modernità liquida*, Roma-Bari, 2022;

BEATTIE J.M., *Crime and the Courts in England: 1660-1800*, Oxford, 1986.

BECCARIA C., *Dei delitti e delle pene*, 1764, ed. a cura di F. Venturi, Torino, 2018.

BECKETT K., MURAKAWA N., *Mapping the Shadow Carceral State: Toward an Institutionally Capacious Approach to Punishment*, in *Theoretical Criminology*, vol. 16, n. 2, 2012, p. 221.

BELLAVISTA G., *Il delinquente qualificato*, Milano, 1947.

BELLOMIA S., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 919.

BENADUSI L., *Il domicilio coatto contro oziosi, vagabondi, omosessuali*, in E. De Cristofaro, *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, 2015, p. 191.

BENE T., *Tentativi di aggressione alle risorse pubbliche. Il rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, p. 162.

BERNARDI A., *Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nella recente esperienza francese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 246.

BERNARDI A., *Giudice di pace e reati della legislazione speciale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 164.

BERNARDI A., *La competenza per i reati previsti dalla legislazione complementare*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 113.

BERNARDI A., *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 51.

BERNARDI A., *Il costo "di sistema" delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in M. Donini, L. Foffani (a cura di), *La 'materia penale' tra diritto nazionale e diritto europeo*, Milano, 2018, p. 77.

BERNARDI A., *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 18 maggio 2023.

BERNASCONI A., *La divaricazione funzionale dell'affidamento in prova e l'obsolescenza del modello correzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 1315.

BERNASCONI A., voce *Responsabilità amministrativa degli enti (profili sostanziali e processuali)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 957.

BERNASCONI A., *L'amministrazione e il controllo giudiziari delle aziende nella normativa antimafia: rapporti e intersezioni con il D.L.vo 9 giugno 2001 n. 231*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2019, n. 2, p. 119.

BERNASCONI C., *L'accessorietà punitiva. Una rivisitazione*, Napoli, 2020.

BERTI G., *La sovversione anarchica in Italia e la risposta giudiziaria dello Stato (1874-1900)*, in *Quaderni Fiorentini*, XXXVIII, 2009, p. 579.

BERTOLINO M., *Il "crimine" della pericolosità sociale: riflessioni da una riforma in corso*, in *Dir. pen. cont.*, 24 ottobre 2016.

BERTOLINO M., *Il risarcimento del danno tra pretese riparatorio-compensative e istanze punitive nel canone del diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n. 5, p. 183.

BERTONI R., *Appunti in tema di pene sostitutive*, in *Cass. pen.*, 1982, p. 648.

BERTONI R., *Prime considerazioni sulla legge antimafia*, in *Cass. pen.*, 1983, p. 1014.

BERTONI R., LATTANZI G., LUPO E., VIOLANTE L., *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981 N. 689*, III, Torino, 1982.

BETTIOL G., *I problemi di fondo delle misure di sicurezza*, in *Stato di diritto e misure di sicurezza. Atti del convegno di Bressanone*, Padova, 1962, p. 1.
BIAGI P., *In tema di abrogazione di alcune norme della legge di P.S. per contrasto con la Carta fondamentale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 230.
BIANCHETTI R., *La paura del crimine: un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018.
BIANCHETTI R., *Le misure rieducative nell'ambito del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie: alcune prime osservazioni*, in *Minorigiustizia*, 2022, n. 4, p. 62.
BIANCHI D., *Le modifiche sostanziali alle misure ablatorie di prevenzione nel segno della pericolosità reale*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 326.
BIANCHI D., *Autonormazione e diritto penale: intersezioni, potenzialità, criticità*, Torino, 2021.
BIANCHI D., *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in R. Bartoli, R. Guerrini (a cura di), *Verso la riforma del sistema sanzionatorio*, Napoli, 2022, p. 141.
BIANCHI D., *Verso un illecito corporativo personale. Osservazioni "umbratili" a margine d'una sentenza "adamantina" nel "magma 231"*, in *Sist. pen.*, 14 ottobre 2022.
BIANCHI D., *Le modifiche in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 83.
BIANCHI D., *Il potere discrezionale del giudice e le preclusioni soggettive alla sostituzione della pena*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 49.
BIANCHINI M., SEVERINO P., *Imprese multinazionali e responsabilità da reato degli enti*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 487.
BIN L., Ne bis in idem *europeo* vs. *controllo di razionalità interno di un doppio binario sanzionatorio*, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1599.
BIN L., sub *Art. 25*-terdecies *d.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 774.
BIONDI G., *Misure di prevenzione e CEDU*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2072.
BIRRITTERI E., *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, p. 837.
BIRRITTERI E., *Accertamento dell'infiltrazione criminale nell'ente e controllo giudiziario "volontario"*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1647.
BISSARO S., *La "storia infinita" della sentenza costituzionale n. 32/2014. Ricadute della decisione e spunti di riflessione sul giudicato penale e sul principio di legalità della pena*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 luglio 2015.

BLACKBURN S., *The Oxford Dictionary of Philosophy*, III ed., Oxford, 2016.
BONESA E., *Novità in tema di decreto penale di condanna*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pisa, 2022, p. 424.
BONTEMPELLI M., *L'accertamento del profitto nel sequestro preventivo, fra contratto di appalto e reati di corruzione e di truffa*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2012, n. 3-4, p. 143.
BONTEMPELLI M., *L'accertamento penale alla prova della nuova prevenzione antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2018.
BORSARI R., *Percorsi interpretativi in tema di profitto del reato nella confisca*, in *Leg. pen.*, 8 settembre 2019.
BORTOLATO M., *L'esecuzione domiciliare della pena per il malato psichico detenuto: prime riflessioni sulla sentenza n. 99 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1040.
BORTOLATO M., *La sentenza n. 99/2019 della Corte costituzionale: la pari dignità del malato psichico in carcere*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 3152.
BORTOLATO M., *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza. I "liberi sospesi" e gli effetti della riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 28 febbraio 2023.
BOSCARELLI M., *A proposito del "principio di tassatività*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, p. 1147.
BOTTALICO F., *Confisca del profitto e responsabilità degli enti tra diritto ed economia: paradigmi a confronto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 1726.
BOVE V., *La Corte costituzionale salva la messa alla prova con un'ingegnosa quadratura del cerchio*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 1574.
BOVE V., *La messa alla prova*, II ed., Pisa, 2023.
BRANCA M., *In tema di fattispecie penale e riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 1537.
BRANCIA D., *Del controllo giudiziario delle aziende. Un'occasione di bonifica del tentativo occasionale di condizionamento mafioso oppure un'esigenza pubblicistica di giurisdizionalizzazione dell'impresa*, in *Nuovo dir. soc.*, 2018, 9, p. 1383.
BRANCIA D., *Il controllo giudiziario delle aziende, introdotto dal nuovo articolo 34 bis del T.U. antimafia*, in *Riv. pen.*, 2018, p. 647.
BRANCIA D., *Il crepuscolo del controllo giudiziario delle aziende. Riflessioni sulle modifiche al Testo Unico Antimafia: dal controllo preventivo al dovere di contraddittorio nel rilascio delle informazioni interdittive*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2022, n. 2, p. 102.
BRICOLA F., *La discrezionalità nel diritto penale. Nozione e aspetti costituzionali*, Milano, 1965.
BRICOLA F., *Il costo del principio* «societas delinquere non potest» *nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, p. 951.
BRICOLA F., *Il sistema sanzionatorio penale nel codice Rocco e nel progetto di riforma*, in AA.VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Roma, 1974, p. 41.
BRICOLA F., *Forme di tutela* «ante delictum» *e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 29.

Bricola F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Quest. crim.*, 1975, ora in *Scritti di diritto penale*, vol. II, tomo I, p. 2601.
Bricola F., *L'affidamento in prova al servizio sociale: «fiore all'occhiello» della riforma penitenziaria*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 373.
Bricola F., *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 13.
Brignone C., *L'oggetto delle misure patrimoniali*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 633.
Brunelli D., *Il congedo dalla pena detentiva nel microsistema integrato del diritto penale "mite"*, in A. Scalfati (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, p. 401.
Brunelli D., *La sanzione nel diritto penale mite: dalla discrezionalità applicativa alla "certezza" della esecuzione*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, 2005, p. 77.
Brunelli D., *Gli esiti non sanzionatori del procedimento penale davanti al giudice di pace: la tutela della persona offesa tra spinte mediatrici ed esigenze deflattive*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, p. 117.
Bruno S., sub *Art. 24*-ter *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 548.
Bruti Liberati E., *Il ruolo del giudice nell'applicazione delle pene accessorie*, in *Mon. trib.*, 1968, p. 1162.
Bucolo S., *Il meretricio clandestino di fronte alla legge Merlin e a quella sulle misure di prevenzione*, in *Nuovo dir.*, 1959, p. 22.
Bucolo S., *Misure di prevenzione e prostituzione*, in *Nuovo dir.*, 1959, p. 498.
Butterfield H., *The Whig Interpretation of History*, Londra, 1951.
Buzio C., *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e il nuovo controllo giudiziario delle aziende*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 354.
Buzzelli A., *Sulle innovazioni in tema di sospensione condizionale della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1962, p. 965.

Cacopardi M.G., *La posizione della Consulta sul patteggiamento* ex *art. 444 cod. proc. pen.*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1990, p. 368.
Cadoppi A., *Giurisprudenza e diritto penale*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 33.
Calabria A., *Pericolosità sociale*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 451.
Calcaterra A., *Salute mentale e detenzione: un passo avanti. È possibile la cura fuori dal carcere*, in *Dir. pen. cont.*, 29 settembre 2019.
Califano G.F., sub *Art. 25*-septiesdecies *d.lgs. n. 231/2001*, in Aa.Vv., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 811.

CALIFANO G.S., sub *Art. 25*-quater*.1 d.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 613.
CALVANESE E., *Pena riabilitativa e mass-media. Una relazione controversa*, Milano, 2003.
CAMPANA D., *Condannati a delinquere? Il carcere e la recidiva*, Milano, 2009.
CAMPESE A., *Appendice. Dell'ammonizione come misura di pubblica sicurezza,* voce *Ammonizione*, in *Enc. giur. it.*, Milano, 1892, p. 2007.
CANEPA G., *Aspetti criminologici e medico-legali della pericolosità*, in *Rass. crim.*, 1970, p. 7.
CANEPA G., *Aspetti criminologici delle misure di prevenzione con particolare riguardo alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975.
CANEPA M., *L'esecuzione delle pene sostitutive*, in *Atti del Convegno di studio sulla legge 24 novembre 1981, n. 689. Modifiche al sistema penale*, Sant'Arcangelo di Romagna, 1984, p. 143.
CANEPA M., MERLO S., *Manuale di diritto penitenziario*, IX ed., Milano, 2010.
CANEVELLI P., *Le novità della legge Simeone.* b) *L'analisi delle singole norme*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 814.
CANINO A., *L'ammonizione e il confino sopravvivono in Costituzione?*, in *Giust. pen.*, 1952, I, c. 272.
CANOSA R., COLONNELLO I., *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'unità*, Bari, 1984.
CANTONE R., *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un* restyling*?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 888.
CANTONE R., *La confisca per sproporzione*, in V. Maiello (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015, p. 119.
CANTONE R., COCCAGNA B., *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 10, p. 151.
CANZIAN N., *L'eccessiva onerosità della pena pecuniaria sostitutiva: un problema reale anche a fronte dell'inammissibilità delle questioni sollevate*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1097.
CANZIO G., *Legalità penale, processi decisionali e nomofilachia*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 49.
CAPECCHI G., *La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità*, in *Dir. pen. cont.*, 4 ottobre 2017.
CAPOROTUNDO F., *L'estinzione del reato per condotte riparatorie: luci ed ombre dell'art. 162*-ter *c.p.*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 1.
CAPPABIANCA C., *Gli effetti sul giudizio amministrativo del controllo giudiziario delle aziende* ex *art. 34*-bis*, comma 6, d.lg. n. 159/2011: dopo l'Adunanza plenaria n. 7/2023*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, p. 743.
CAPRIELLO L., *Presupposti applicativi e regime processuale della confisca allargata: le Sezioni Unite chiariscono la disciplina sostanziale e processuale della misura disposta nel giudizio di esecuzione*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 3499.

CAPRIOLI F., *Due iniziative di riforma nel segno della deflazione: la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato maggiorenne e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 7.
CAPRIOLI F., *Pericolosità sociale e diritto penale*, in M. Pavarini, L. Stortoni (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bologna, 2013, p. 21.
CAPRIOLI F., *Fatto e misure di prevenzione*, in Aa. Vv., *Misure patrimoniali nel sistema penale*, Milano, 2016, p. 51.
CAPUTO G., *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e* welfare, Pisa, 2020.
CAPUTO M., *Il diritto penale e il problema del patteggiamento*, Napoli, 2009.
CAPUTO M., *Politica criminale*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 1725.
CARACCIOLI I., *Sulla legittimità costituzionale della pericolosità presunta*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 1009.
CARACCIOLI I., *I problemi generali delle misure di sicurezza*, Milano, 1970.
CARCANO D., *Giustizia riparativa con uno sguardo alla nuova disciplina delle "condotte riparatorie"*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 4038.
CARDILE F., *Gli illeciti amministrativi*, in G. Insolera, V. Manes (a cura di), *La disciplina penale degli stupefacenti*, Milano, 2012, p. 275.
CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, in *Dig. it.*, IX, 1902, p. 718.
CARMICHAEL H., *Confiscation and civil recovery. A guide to parts 3 and 5 of the Proceeds of Crime Act 2002*, Edimburgo, 2013, p. 310.
CARMONA A., *Le ricadute dell'ampliamento dei reati-presupposto sul modello di organizzazione*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 209.
CASALINUOVO A., *La capacità a delinquere nella teoria del reato e della pericolosità*, Catanzaro, 1943.
CASAROLI G., voce *Misure alternative alla detenzione*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 10.
CASSANO F., *Impresa illecita e impresa mafiosa. La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni prevista dagli artt. 3-*quater *e 3-*quinquies *legge n. 575/65*, in *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, in *Quaderni del C.S.M.*, 1998, n. 104, p. 377.
CASSANO M., *I rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 173.
CASTALDO M., *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, Napoli, 2001.
CATELANI G., *Le novità della legge Simeone.* a) *Uno sguardo d'assieme: più pregi o difetti?*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 811.
CATENACCI M., *Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 526.

CATENACCI M., *Tipologie sanzionatorie, comminatorie edittali e misure alternative: lo stato dell'arte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1150.
CATTANEO M.A., *Il problema filosofico della pena*, Ferrara, 1978.
CAVALIERE A., *Il controllo del traffico di stupefacenti tra politica criminale e dogmatica*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 586.
CAVALIERE A., *Punire per ottenere 'sicurezza': corsi e ricorsi di un'illusione repressiva e prospettive alternative*, in *Leg. pen.*, 20 aprile 2021.
CELENTANO P., *Il sequestro, la confisca e la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni*, in *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, in *Quaderni del C.S.M.*, 1998, n. 104, p. 95.
CENTONZE A., MANACORDA S. (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti: dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023.
CENTONZE F., *Il crimine dell'"attore decisivo", i limiti della compliance e la prova "certa" della colpa di organizzazione. Riflessioni a margine della sentenza Impregilo*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4372.
CENTONZE F., MANACORDA S., *Introduzione. Il «circolo virtuoso» della regolazione e l'evoluzione del d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 9.
CERASE M., *La confisca dei beni sproporzionati innanzi alle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 1115.
CERASE M., *De Tommaso: una clava di cartapesta*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 2670.
CERESA GASTALDO M., FIDELBO G., RUGGIERO R.A., CANESCHI G., *Esercizio dell'azione a carico dell'ente e condotte riparatorie: valorizzazione del modello* post factum *e regolamentazione della discrezionalità del p.m. per rilanciare il d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 385.
CERETTI A., MANNOZZI G., MAZZUCATO C. (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, IV, Torino, 2024.
CERFEDA M., *La prevedibilità ai confini della materia penale: la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale e la sorte delle misure di polizia*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 2.
CERQUETTI G., voce *Pene accessorie*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 819.
CERQUETTI G., *Gli effetti penali della condanna*, Padova, 1990.
CERQUETTI G., *La competenza penale del giudice di pace: aspetti sostanziali*, in *Riv. pen.*, 2003, p. 279.
CERVETTO S., *Art. 25*-terdecies, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 1021.
CESARI C., voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, 2016, p. 1005.
CESARI C., *La Consulta supera le perplessità e la messa alla prova si radica nel sistema penale*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 776.
CESARIS L., *Commento all'art. 11 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 149.

CESARIS L., sub *Art. 47*-ter, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Milano, 2019, p. 658.
CHIANELLO I., *Il sistema a doppio binario in materia di diritto di autore e il* ne bis in idem*: la Corte costituzionale recupera la dimensione processuale del divieto*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 3381.
CHIARAVIGLIO G., *La misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche; due recenti pronunce del Tribunale di Milano*, in *Riv. dott. comm.*, 2017, n. 1, p. 135.
CHIARELLA A., *Profili dogmatici della discrezionalità prefettizia nella prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa. Dubbie interferenze fra giurisdizione amministrativa ed ordinaria nel rapporto tra il controllo giudiziario "su richiesta" e l'interdittiva antimafia*, in *Federalismi*, 2024, p. 82.
CHRISTIE N., *Crime Control as Industry. Towards Gulags, Western Style*, Londra-New York, 1994, trad. it. *Il business penitenziario: la via occidentale al Gulag*, Milano, 1996.
CIACCIO E., voce *Diffida*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1966, p. 508.
CIAVOLA A., *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*, in *Proc. pen. giust.*, 2023, n. straordinario, p. 47.
CISTERNA A., *La natura promiscua della confisca tra misura di sicurezza e sanzione punitiva in rapporto alle nuove tecniche sanzionatorie della criminalità del profitto*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, Torino, 2011, p. 49.
CISTERNA A., *La confisca emessa nell'ambito del procedimento di prevenzione continua ad essere assimilata alle misure di sicurezza*, in *Guida dir.*, 2015, n. 18, p. 76.
CIVELLO G., *La confisca nell'attuale spirito dei tempi: tra punizione e prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 2.
CIVELLO G., *Agevolazione colposa del "caporalato" e misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria*, in *Lav. giur.*, 2024, p. 822.
CIVOLI C., voce *Confisca (diritto penale)*, in *Dig. it.*, VIII, Torino, 1896, p. 892.
CLEAR T.R., FROST N.A., *The Punishment Imperative: The Rise and Failure of Mass Incarceration in America*, New York, 2013.
COCCO G., *L'illecito degli enti dipendente da reato e il ruolo dei modelli di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 90.
CODAGNONE M., *Il concetto di dimora nelle misure di prevenzione*, in *Giust. pen.*, 1966, II, c. 809.
COHEN S., *Lo sviluppo del modello correzionale: chiacchiere e realtà del controllo sociale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, p. 5.
COHEN S., *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, 1985.
COLAIANNI F., COLOMBO D., *Quando i soldi sono infetti. Una nuova pronuncia delle Sezioni Unite ribadisce che la confisca del denaro rinvenuto del patrimonio del reo è sempre "diretta"*, in *Sist. pen.*, 8 luglio 2022.
COLLICA M.T., *Scambio elettorale politico mafioso: deficit di coraggio o questione irrisolvibile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 877.

COMPAGNA F., *La confisca "diretta" dei valori numerari. Dalla progressiva erosione della legalità all'esplicita negazione delle garanzie fondamentali*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 555.
COMUCCI P., *Nuovi profili del trattamento penitenziario*, Milano, 1988.
COMUCCI P., *Problemi applicativi della detenzione domiciliare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 203.
CONCAS L., *La sospensione condizionale della pena dopo la legge 24 novembre 1981 n. 689*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 89.
CONSO G., *Il nuovo foglio di via obbligatorio*, in *Giur. it.*, 1957, II, c. 257.
CONSORTE F., GUERINI T., *Reati associativi e responsabilità degli enti: profili dogmatici e questioni applicative*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2013, n. 2, p. 265.
CONSULICH F., *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *DisCrimen*, 1° ottobre 2019.
CONSULICH F., *Così è (se vi pare). Alla ricerca del volto dell'illecito penale, tra legge indeterminata e giurisprudenza imprevedibile*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2020, n. 1, p. 45.
CONSULICH F., *Controllo del comportamento economico deviante ed evoluzione del diritto penale d'impresa*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2024, p. 1.
CONSULICH F., *La persona giuridica come centro di punibilità permanente*, in *Sist. pen.*, 18 aprile 2025.
CONTESSA C., *Ancora sul regime temporale di efficacia delle informative interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 2016, p. 199.
CONTI C., voce *Sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato maggiorenne*, in *Dig. disc. pen.*, agg. IX, Torino, 2016, p. 691.
CONTI C., *La messa alla prova tra le due Corti: aporie o nuovi paradigmi?*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 666.
CONTRAFATTO V., *L'oggetto della confisca di prevenzione e lo standard della prova*, in A. Balsamo, V. Contrafatto, G. Nicastro (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010, p. 88.
COPPETTA M.G., *In tema di «sospendibilità» delle pene sostitutive*, in *Giust. pen.*, 1982, II, c. 368.
COPPETTA M.G., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. Dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, p. 873.
COPPI F., voce *Professionalità (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, p. 1023.
CORBI F., *L'affidamento in prova con finalità terapeutiche: un nuovo «sostituto» della pena detentiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 1110.
CORDA A., *Legittimazione del diritto penale e crisi "performative" della penalità*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 25.
CORNELLI R., *La* forza *di polizia. Uno studio criminologico della violenza*, Torino, 2020.
CORNELLI R., *Le società cambiano, il castigo rimane? La giustizia tra eccedenza del*

diritto e ordinamento sociale, in *Quad. storia del penale e della giustizia*, 2021, n. 3, p. 201.
Corso G., *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979.
Cortesi M.F., *Modifiche al sistema normativo delle misure di prevenzione*, in Aa.Vv., *Decreto sicurezza: tutte le novità: D.L. 23 maggio 2008, n. 92, conv., con modif., dalla L. 24 luglio 2008, n. 125*, Milano, 2008, p. 242.
Cortesi M.F., *Modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G.L. Gatta (a cura di), *Sistema penale e sicurezza pubblica: le riforme del 2009: L. 15 luglio 2009, n. 94 e d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv., con modif., dalla L. 23 aprile 2009, n. 38*, Assago, 2009, p. 321.
Cortesi M.F., voce *D.A.SPO. (divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. IX, Torino, 2016, p. 229.
Corvi P., *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1794.
Corvi P., *La confisca in casi particolari,* alias *la confisca "allargata"*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 32.
Costantini A., *La riforma del Codice antimafia (legge n. 161 del 2017): profili sostanziali*, in *Studium iuris*, 2018, p. 1281.
Costantini A., *La confisca nel diritto della prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, Torino, 2022.
Costantini A., *Prospettive di riforma della detenzione domiciliare tra pena principale e sanzione sostitutiva: verso un reale superamento del paradigma carcerocentrico?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 309.
Cupelli C., *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 505.
Curi F. (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016.
Curi U., *Il colore dell'inferno. La pena tra vendetta e giustizia*, Torino, 2019.

D'Agostino G., *Appunti in tema di rinvio alla residenza con foglio di via obbligatorio*, in *Riv. poliz.*, 1968, p. 138.
D'Amico M., Arconzo G., *Art. 25*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 526.
D'Angelo G., *La documentazione antimafia nel D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici*, in *Urb. app.*, 2013, p. 256.
D'Angelo G., *Il tentativo d'infiltrazione mafiosa ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva, tra garanzie procedimentali, tassatività sostanziale e sindacato giurisdizionale*, in *Foro it.*, 2021, III, c. 517.
D'Angelo G., *Impugnazione dell'informazione interdittiva e controllo giudiziario volontario: profili critici dopo il d.l. n. 152 del 2021*, in *Foro it.*, 2023, III, c. 159.
D'Angelo G., *Le interdittive antimafia*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1375.
D'Aniello M., *Brevi note sulla disciplina del rimpatrio obbligatorio*, in *Riv. poliz.*, 1962, p. 60.

D'Aniello M., *Brevi note sulla diffida delle persone pericolose*, in *Riv. poliz.*, 1963, p. 406.
D'Arcangelo F., *La responsabilità da reato degli enti per i delitti di criminalità organizzata*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2010, n. 2, p. 35.
D'Arcangelo F., *Il volto costituzionale delle pene accessorie*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 343.
D'Argento N., *Misure di prevenzione*, Napoli, 1979.
D'Ascola V.N., *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 51.
Daga L., voce *Semilibertà*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1989, p. 1121.
Daga L., voce *Sistemi penitenziari*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, p. 752.
Daga L., voce *Trattamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, p. 1304.
Dall'Ongaro F., *L'illegittimità costituzionale del reato di plagio*, in *Dir. fam. pers.*, 1982, I, p. 311.
Dalla Balla F., *Squilibri trattamentali, verso l'uso della nosografia psichiatrica per la relativizzazione in senso soggettivo dell'afflizione penale?*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1130.
Dalla Chiesa N., *L'impresa mafiosa: tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012.
Daraio G., *Emergenza epidemiologica da Covid-19 e sistema penitenziario*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 933.
Daraio G., *Le alternative al carcere tra riforme tradite e svolte annunciate: prime osservazioni sulle novità contenute nella "legge Cartabia" (l. 27 settembre 2021, n. 134)*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3.
Davì E., *Sui rapporti tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario la Cassazione riannoda il groviglio che il Consiglio di Stato aveva dipanato*, in *Foro it.*, 2023, II, c. 497.
de Beaumont G., de Tocqueville A., *Système pénitentiaire aux États-Unis et son application en France*, 1833, in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 153.
De Falco G., *La nuova causa di estinzione del reato per effetto di condotte riparatorie di cui all'art. 162*-ter *c.p.: efficacia deflattiva reale o presunta?*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 4626.
de Faria Costa J., *Contributo per una legittimazione della responsabilità penale delle persone giuridiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 1238.
de Felice P., *Natura e funzioni delle pene accessorie*, Milano, 1988.
De Francesco G., *Sicurezza collettiva, opzione carceraria. Modelli alternativi di giustizia*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 296.
De Francesco G., *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in *Leg. pen.*, 21 agosto 2021.
De Francesco G., *Giustizia riparativa: uno sguardo dal ponte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 643.

De Francesco V., *Le nuove pene interdittive previste dalla legge 689/1981: una svolta nella lotta alla criminalità economica?*, in *Arch. pen.*, 1984, p. 411.
De Franco R.G., *Foglio di via obbligatorio e "riserva di giurisdizione": garanzia amministrativa o garanzia giurisdizionale?*, in *Foro it.*, 1965, I, c. 403.
De Gasperis C., *Ancora sulla confisca di denaro: è sempre diretta anche se viene provata l'origine lecita. Limiti e perplessità di un creativo approdo ermeneutico*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 730.
De Giorgi A., *Zero tolleranza: strategie e pratiche della società di controllo*, Roma, 2000.
De Giorgi A., *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*, Verona, 2002.
de Maglie C., *Ha un futuro l'attuale modello di pena pecuniaria?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 648.
de Maglie C., *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 1348.
de Maglie C., *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Milano, 2002.
De Martino F.M., *La (mancata) riforma Orlando in tema di misure di sicurezza: non tutti i mali vengono per nuocere*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 1.
De Micheli M., *La declaratoria di illegittimità della legge "Fini-Giovanardi" e la rideterminazione della pena irrogata con sentenza irrevocabile*, in *Dir. pen. cont.*, 15 ottobre 2014.
De Pascalis A., *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 149.
De Raho G., *Le singole pene sostitutive delle pene detentive brevi*, in A. Salerno (a cura di), *L'applicazione della pena e le pene sostitutive dopo la riforma Cartabia*, Napoli, 2023, p. 191.
De Rubertis N., *Le misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose e delle associazioni mafiose*, Firenze, 1972.
De Santis G., *La scommessa delle nuove pene sostitutive. I Parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, n. 2, p. 685.
De Santis G., *La scommessa delle nuove pene sostitutive. II Parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, n. 2, p. 996.
De Simone G., *Profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti. La «parte generale» e la «parte speciale» del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, p. 57.
De Simone G., *La responsabilità da reato della* societas *nell'ottica dei principi costituzionali*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 261.
De Simone G., *Interesse o vantaggio*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 267.

De Simone G., *Si chiude finalmente, e nel migliore dei modi, l'annosa vicenda Impregilo*, in *Giur. it.*, 2022, p. 2757.
De Vero G., *Struttura e natura giuridica dell'illecito di ente collettivo dipendente da reato. Luci ed ombre nell'attuazione della delega legislativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, p. 1126.
De Vero G., *Riflessioni sulla natura giuridica della responsabilità punitiva degli enti collettivi*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 89.
De Vito C., *Camosci e girachiavi: storia del carcere in Italia (1943-2007)*, Roma-Bari, 2009.
De Vito R., *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in *Quest. giust.*, 2023, n. 1.
Dean F., voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970, p. 921.
Del Giudice P., *Diritto penale germanico rispetto all'Italia*, in E. Pessina (a cura di), *Enciclopedia di diritto penale italiano*, Milano, 1905, p. 431.
Del Nevo A., *Misure alternative alla detenzione e «colletti bianchi»*, in *Quest. giust.*, 1998, p. 469.
Delfino R., Geraci M., Rinaldo S., Squillaci E., *Dossier. Art. 34-bis d.lgs. 159/2011. Il controllo giudiziario delle aziende*, febbraio 2018, reperibile sul sito www.cerpec.unirc.it.
Dell'Orco A., *Presupposti, struttura e funzione del provvedimento di diffida*, in *Riv. pol.*, 1968, p. 3.
Dell'Osso A.M., *Confisca diretta e confisca per equivalente nei confronti della persona giuridica per reati tributari commessi dal legale rappresentante: le Sezioni Unite innovano ma non convincono*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, p. 401.
Dell'Osso A.M., *Le Sezioni Unite rilanciano sulla natura diretta della confisca di denaro: vecchie e nuove perplessità*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 483.
Della Bella A., *Il ruolo dell'affidamento in prova nella crisi di certezza e di effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 1492.
Della Bella A., *Three strikes and you are out: la guerra al recidivo in California e i suoi echi in Italia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 832.
Della Bella A., *Disciplina delle pene pecuniarie*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G. L. Gatta (a cura di), *Sistema penale e sicurezza pubblica: le riforme del 2009: L. 15 luglio 2009, n. 94 e d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv., con modif., dalla L. 23 aprile 2009, n. 38*, Milano, 2009, p. 19.
Della Bella A., *Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014*, Torino, 2014.
Della Bella A., *Un viaggio tra le misure sospensive: i nodi da sciogliere in attesa della promessa riforma del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 377.
Della Bella A., *Stati Uniti di America: la trasformazione del* probation *e delle altre misure sospensive nell'era del "*punishment imperative*"*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 241.

Della Bella A., Viganò F., *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in *Dir. pen. cont.*, 27 febbraio 2014.
Della Casa F., *Commento all'art. 15 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 177.
Della Casa F., *Commento all'art. 16 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 184.
Della Casa F., *Commento all'art. 17 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 191.
Della Casa F., *Commento all'art. 1 l. 27 maggio 1998, n. 165*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 764.
Della Casa F., *Commento all'art. 2 l. 27 maggio 1998, n. 165*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 798.
Della Casa F., *Commento all'art. 3 l. 27 maggio 1998, n. 165*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 808.
Della Casa F., *Commento all'art. 5 l. 27 maggio 1998, n. 165*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 823.
Della Casa F., *"Democratizzazione" dell'accesso alle misure alternative e contenimento della popolazione carceraria: le due linee-guida della nuova legge sull'esecuzione della pena detentiva*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 755.
Della Casa F., *Misure alternative ed effettività della pena: una ricognizione della situazione odierna e delle prospettive di riforma*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 85.
Della Casa F., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. Dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 793.
Della Casa F., voce *Misure alternative alla detenzione*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, Milano, 2010, p. 816.
Della Casa F., *Quarant'anni dopo la riforma del 1975 (ovvero: il continuo divenire della "questione penitenziaria")*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1163.
Della Casa F., Presutti A., sub *Art. 48*, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Milano, 2019, p. 720.
Della Torre J., Gialuz M., *Giustizia per nessuno: l'inefficienza del sistema penale tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022.
Della Valentina J., *Il paradigma del* ne bis in idem *tra proporzionalità assorbente, rinnovata concezione processuale e* overlapping protection, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 3, p. 219.
Demuro G.P., *L'estinzione del reato mediante riparazione: tra aporie concettuali e applicative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 437.
Di Chiara G., sub *Art. 464*-bis c.p.p., in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, VI ed., III, Milano, 2023, p. 119.
Di Florio M., *Brevi considerazioni sui rapporti nel "diritto vivente" tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario volontario dell'impresa in odor di mafia*, in *Leg. pen.*, 2021, 15 marzo 2021.
Di Gennaro G., M. Bonomo, R. Breda, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione: commento alla legge 26 luglio 1975, n. 354*, I ed., Milano, 1976.
Di Geronimo P., Gai E., *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, in A. Bassi, C. Parodi (a cura di), *I procedimenti speciali penali*, Milano, 2019, p. 261.
Di Giovanni A., *Il nuovo ordinamento penitenziario*, Napoli, 1982.

Di Giovine O., *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, II ed., Milano, 2010, p. 3.
Di Giovine O., Dovere S., Piergallini C., *La responsabilità dell'ente nel d.lgs. n. 231/2001: paradigmi imputativi e prospettive di riforma*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 363.
Di Lello Finuoli M., *La torsione della confisca di prevenzione per la soluzione del problema dell'evasione fiscale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2015, n. 1, p. 282.
Di Lello Finuoli M., *«Tutto cambia per restare infine uguale». Le Sezioni Unite confermano la natura preventiva della confisca* ante delictum, in *Cass. pen.*, 2015, p. 3542.
Di Lello Finuoli M., *Confisca di prevenzione e principio di proporzione*, Torino, 2021.
Di Martino A., *La sequenza infranta: profili di dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998.
Di Martino A., *Art. 52 – Sanzioni*, in M. Chiavario, E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale. Commento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 e alle successive modifiche*, Torino, 2002, p. 435.
Di Martino A., *Art. 54 – Lavoro di pubblica utilità*, in M. Chiavario, E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale. Commento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 e alle successive modifiche*, Torino, 2002, p. 463.
Di Noto L., *Le misure di polizia nei confronti delle persone socialmente pericolose per la sicurezza pubblica e la pubblica moralità: diffida, rimpatrio con f.v.o., espulsione ed allontanamento dello straniero*, in *Riv. poliz.*, 1974, p. 716.
Di Rosa G., *Le misure sospensivo-probatorie alla prova dei fatti*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2018, p. 291.
Diddi A., *La fase di ammissione alla prova*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 109.
Diurni G., voce *Pena criminale (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 752.
Dolcini E., *In tema di non menzione della condanna, sospensione condizionale della pena e attenuanti generiche: discrezionalità vincolata o «graziosa» indulgenza?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 326.
Dolcini E., *La commisurazione della pena. La pena detentiva*, Milano, 1979.
Dolcini E., *Le «sanzioni sostitutive» applicate in sede di condanna. Profili interpretativi, sistematici e politico-criminali del capo III, sezione I della legge 689 del 1981*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1390.
Dolcini E., *La «rieducazione del condannato» tra mito e realtà*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1984, p. 55.
Dolcini E., *Ancora una riforma della sospensione condizionale della pena?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 1012.
Dolcini E., *Discrezionalità del giudice e diritto penale*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 261.

DOLCINI E., voce *Potere discrezionale (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 744.
DOLCINI E., *Le misure alternative oggi: alternative alla detenzione o alternative alla pena?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 857.
DOLCINI E., *Principi costituzionali e diritto penale alle soglie del nuovo millennio. Riflessioni in tema di fonti, diritto penale minimo, responsabilità degli enti e sanzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 10.
DOLCINI E., *Il castigo sia moderato, ma certo*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 31.
DOLCINI E., *Rieducazione del condannato e rischi di involuzioni neoretributive: ovvero, della lungimiranza del costituente*, in *Rass. pen. crim.*, 2005, p. 69.
DOLCINI E., *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, II, Milano, 2006, p. 1073.
DOLCINI E., *Pene detentive, pene pecuniarie, pene limitative della libertà personale. Uno studio della prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 95.
DOLCINI E., *La "questione penitenziaria", nella prospettiva del penalista: un provvisorio bilancio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1655.
DOLCINI E., *Pene edittali, principio di proporzione, funzione rieducativa della pena: la Corte costituzionale ridetermina la pena per l'alterazione di stato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 1956.
DOLCINI E., *In tema di 'surrogati penali' nell'Italia del 2015. Rileggendo "L'utopia punitiva" di Tullio Padovani*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 181.
DOLCINI E., *Il paradosso della giustizia penale del giudice di pace: non punire come scelta razionale, non punire per ineffettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1221.
DOLCINI E., *Carcere e Covid-19: una cronistoria. Dal decreto "cura Italia" al "decreto ristori"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 3.
DOLCINI E., *La pena nell'ordinamento italiano, tra repressione e prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 383.
DOLCINI E., *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 2 settembre 2021.
DOLCINI E., *Verso una pena pecuniaria finalmente viva e vitale? Le proposte della Commissione Lattanzi*, in *Sist. pen.*, 4 giugno 2021.
DOLCINI E., *Alternative: alla pena detentiva breve, alla pena detentiva, alla pena. I progressi segnati dalla riforma Cartabia*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 369.
DOLCINI E., *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, in *Sist. pen.*, 30 agosto 2022.
DOLCINI E., *La metamorfosi di multa e ammenda: un processo che non deve arrestarsi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 3.
DOLCINI E., *La riforma Cartabia: un (quasi) miracolo che non ha nulla di sovrannaturale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 665.

DOLCINI E., *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della rieducazione del condannato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 413.
DOLCINI E., PALIERO C.E., *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*, Milano, 1989.
DOLCINI E., PALIERO C.E., voce *Sanzioni sostitutive (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1989, p. 488.
DOLSO G.P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3.
DOMENICALI C., *Metamorfosi di un'emergenza: dall'abuso del potere di conversione del decreto-legge alla rimozione dei suoi effetti*, in *Studium iuris*, 2015, p. 164.
DOMINICI G., *Rapporti ambigui tra risarcimento del danno e confisca per equivalente*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, Torino, 2011, p. 1275.
DONINI M., *Le logiche del pentimento e del perdono nel sistema penale vigente*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino, 2011, p. 889.
DONINI M., *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1162.
DONINI M., *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 2, p. 236.
DONINI M., *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*, 2021, p. 591.
DONINI M., *Le due anime della riparazione come alternativa alla pena-castigo: riparazione prestazionale* vs. *riparazione interpersonale*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 2027.
DONINI M., *Diritto penale e processo come* legal system*. I chiaroscuri di una riforma bifronte*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 1.
DONINI M., PAPA M. (a cura di), *Diritto penale del nemico*, Milano, 2007.
DOVA M., *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 948.
DOVA M., *Pena prescrittiva e condotte riparatorie*, Torino, 2017.
DOVERE S., *Interesse e vantaggio nei reati colposi. Soluzioni e criticità nel formante giurisprudenziale*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 291.
DRAGO F., GALBIATI R., VERTOVA P., *The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment*, in *Journal of political economy*, 2009, vol. 117, n. 2, p. 257.
DURKHEIM E., *La division du travail social*, Parigi, 1893, trad. it. *La divisione del lavoro sociale*, Milano, 2016.

ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962.
ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 938.
ELIAS N., *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, trad. it. *Il processo di civilizzazione*, Bologna, 1978.

EPIDENDIO T., *La nozione di profitto oggetto di confisca a carico degli enti*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1267.
EPIDENDIO T., *La confisca nel diritto penale e nel sistema della responsabilità degli enti*, Padova, 2011.
EUSEBI L., *Tra crisi dell'esecuzione penale e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio: il ruolo del servizio sociale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 493.
EUSEBI L., *Strumenti di definizione anticipata del processo e sanzioni relativi alla competenza penale del giudice di pace: il ruolo del principio conciliativo*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 55.
EUSEBI L., *Giustizia conciliativa e discrezionalità nel sistema penale*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, 2005, p. 55.
EUSEBI L., *Appunti minimi in tema di riforma del sistema sanzionatorio penale*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 279.
EUSEBI L., *La riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1307.
EUSEBI L., *Riforma penitenziaria o riforma penale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 1333.
EUSEBI L., *Il cantiere lento della riforma in materia di sanzioni penali. Temi per una discussione*, in *Arch. pen.*, 2022.
EUSEBI L., *Qualcosa di meglio della pena retributiva. In margine a C.E. Paliero,* Il mercato della penalità, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 389.
EUSEBI L., *A quando un sistema volto alla prevenzione effettiva dei reati e alla reintegrazione dei loro autori?*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3.
EUSEBI L., *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 79.
EUSEBI L., *Rieducazione e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio penale dopo il d.lgs. n. 150/2022*, in *Sist. pen.*, 10 aprile 2024.

FALCHI G.F., *Libertà vigilata*, in *Scuola pos.*, 1933, I, p. 506.
FASSONE E., *L'affidamento in prova: problemi e proposte*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 1472.
FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980.
FASSONE E., *Affidamento in prova al servizio sociale e riforma penitenziaria: un bilancio fra luci e ombre*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 24.
FASSONE E., voce Probation *e affidamento in prova*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 783.
FASSONE E., *Luci ed ombre della «legge Gozzini»*, in *Quest. giust.*, 1987, n. 3, p. 651.
FASSONE E., BASILE T., TUCCILLO G., *La riforma penitenziaria. Commento teorico pratico alla l. 663/1986*, Napoli, 1987.

FERRAJOLI L., *Quattro proposte di riforma delle pene*, in G. Borrè, G. Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Milano, 1998, p. 37.
FERRAJOLI L., *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Bari, 2024.
FERRANTI D., *Giustizia riparativa e* stalking*: qualche riflessione a margine delle recenti polemiche*, in *Dir. pen. cont.*, 4 luglio 2017.
FERRARI G., voce *Confino di polizia*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 971.
FERRARO A., *Ancora "venti di incostituzionalità" sulla conversione delle pene pecuniarie*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1305.
FERRI E., *Condanna condizionale*, in *Scuola pos.*, 1891, p. 673.
FIANDACA G., *Commento all'art. 19 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 327.
FIANDACA G., *Commento all'art. 18 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 198.
FIANDACA G., *Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Leg. pen.*, 1989, p. 19.
FIANDACA G., *Pena «patteggiata» e principio rieducativo: un arduo compromesso tra logica di parte e controllo giudiziale*, in *Foro it.*, 1990, I, c. 2385.
FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, 1994, p. 111.
FIANDACA G., *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, p. 95.
FIANDACA G., *Nulla di nuovo sotto il sole (o buio) penalistico: Manzini precursore di Jakobs nella teorizzazione di un "diritto penale del nemico"?*, 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*, I, Milano, 2018, p. 37.
FIANDACA G., *Punizione*, Bologna, 2024.
FIANDACA G., COSTANTINO S., *Introduzione*, in G. Fiandaca, S. Costantino (a cura di), *La legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un'esperienza applicativa*, Milano, 1986, p. 7.
FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, IX ed., Bologna, 2024.
FIDELBO G., *Sequestro preventivo e confisca* ex *art. 12-*sexies *legge n. 356/92: dall'esclusione del nesso pertinenziale con il reato al rafforzamento dei presupposti*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 1189.
FIDELBO G., voce *Giudice di pace (nel dir. proc. pen.)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. II, Torino, 2007, p. 242.
FIDELBO G., *Le attribuzioni del giudice penale e la partecipazione dell'ente al processo*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, II ed., Milano, 2010, p. 435.
FIDELBO G., *L'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo in sede giudiziale*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 173.
FIDELBO G., *Il diritto penale giurisprudenziale. La sua formazione, le sue caratteristiche*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 33.

FIDELBO G., *Una riforma coraggiosa rivolta a ridurre la centralità della pena detentiva carceraria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 679.
FILIPPI L., *Art. 30*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 155.
FILIPPI L., CORTESI M.F., voce *Processo di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 2004.
FIMIANI P., SELVAGGI N., MATONTI A., QUATTROCIOCCHI A., MORGANTE A., *Individuazione di standard di prevenzione del rischio e regole di* compliance *nel giudizio sul d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 403.
FINESCHI M., *I soggetti destinatari*, in A. Giarda, F. Giunta, G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Milano, 2018, p. 299.
FINOCCHIARO S., *Le misure di prevenzione italiane sul banco degli imputati a Strasburgo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 881.
FINOCCHIARO S., *La Corte costituzionale sulla ragionevolezza della confisca allargata. Verso una rivalutazione del concetto di sproporzione?*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 2, p. 131.
FINOCCHIARO S., *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte edu*, in *Dir. pen. cont.*, 4 marzo 2019.
FINOCCHIARO S., *Le Sezioni unite sul reato di trasgressione al divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 75 codice antimafia)*, in *Sist. pen.*, 3 dicembre 2019.
FINOCCHIARO S., *Le sezioni unite sulla determinazione delle pene accessorie a seguito dell'intervento della Corte costituzionale in materia di bancarotta fraudolenta*, in *Dir. pen. cont.*, 15 luglio 2019.
FINOCCHIARO S., *Le Sezioni unite fissano il limite temporale della confisca "allargata": una decisione coerente… in un sistema incoerente*, in *Sist. pen.*, 7 ottobre 2021.
FINOCCHIARO S., *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture*. Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna*, Milano, 2022.
FINOCCHIARO S., *La nuova direttiva dell'Unione europea in materia di sequestro e confisca*, in *Sist. pen.*, 5 giugno 2024.
FINOCCHIARO S., *"Garofalo e altri c. Italia": la Corte EDU afferma la legittimità della confisca di prevenzione e ne riconosce, per la prima volta, la natura ripristinatoria*, in *Sist. pen.*, 24 febbraio 2025.
FINOCCHIARO S., *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca nel concorso di persone nel reato: un'importante svolta in tema di natura (ripristinatoria) della confisca "per equivalente" e di (ri)qualificazione della confisca del denaro*, in *Sist. pen.*, 15 aprile 2025.
FINOCCHIO V., *Controllo giudiziario e informazione interdittiva antimafia: un rapporto complesso*, in *Foro it.*, 2022, III, c. 380.

FIORAVANTI L., *Sospensione condizionale della pena e sanzioni sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, p. 111.
FIORE C., *Pene accessorie, confisca e responsabilità delle persone giuridiche nelle «modifiche al sistema penale»*, in *Arch. pen.*, 1982, p. 249.
FIORE C., voce *Sanzioni sostitutive (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1998.
FIORELLA A., *Elasticità dei parametri di idoneità dei modelli e incertezze della 'pratica'*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 359.
FIORENTIN F., *Appunti in tema di esecuzione delle pene pecuniarie*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 892.
FIORENTIN F., *Cosa resta della pena? La certezza della pena nella fase dell'esecuzione penale*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 887.
FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali*, Milano, 2012.
FIORENTIN F., *Rivoluzione copernicana per la giustizia riparativa*, in *Guida dir.*, 2014, n. 21, p. 63.
FIORENTIN F., *Discrezionalità giudiziale (e suoi limiti) nella "giurisdizione rieducativa*, in *Dir. pen. uomo*, 2019, n. 10.
FIORENTIN F., sub *Art. 47*-ter, in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, V ed., tomo IV, Milano, 2023, p. 1654.
FIORENTIN F., *I "liberi sospesi" tra criticità presenti e prospettive di riforma*, in *Sist. pen.*, 4 novembre 2024.
FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 360.
FIORENTIN F., FIORIO C., *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2020.
FLAMINI L.M., voce *Violenza negli stadi*, in *Dig. disc. pen.*, agg. II, Torino, 2005, p. 1764.
FLICK G.M., PUJIA D.F., *Contrasto al "fenomeno" dello sfruttamento del lavoro e principio di legalità: binomio impossibile?*, in *Sist. pen.*, 26 marzo 2025.
FLORA G., *I destinatari dell'affidamento in prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 690.
FLORA G., voce *Misure alternative alla pena detentiva*, in *Noviss. Dig.*, App., Torino, 1984, p. 95.
FLORIAN E., *Note sulla pericolosità criminale*, in *Scuola pos.*, 1927, p. 401.
FLORIAN E., LUCIFERO F., voce *Misure di sicurezza*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1939, p. 638.
FOFFANI L., *Genesi e sviluppo (e prospettive future) di un modello di responsabilità degli enti nell'Unione europea*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 26.
FOIS S., voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 659.
FOLIGNO D.A., *Confisca dei beni e avocazione dei profitti di regime*, Milano, 1945.
FONDAROLI D., *"Essere o non essere?": reati tributari, sequestro preventivo e confisca del profitto al vaglio delle Sezioni unite*, in *Arch. pen.*, 2015, n. 2.

FONDAROLI D., *La poliedrica natura della confisca*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 2.
FORNARI L., *Misure di sicurezza e doppio binario: un declino inarrestabile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 569.
FORNASARI G., *Legittimazione*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, p. 1599.
FORTI G., *Uno sguardo ai "piani nobili" del d.lgs. n. 231/2001*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 25.
FORTUNIO T., *Legislazione definitiva sulle sanzioni contro il fascismo: delitti fascisti, epurazione, avocazione: commento, dottrina, giurisprudenza*, Roma, 1946.
FORZATI F., *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo: genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Napoli, 2020.
FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parigi, 1975, trad. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 2014.
FOUCAULT M., *"Alternatives" à la prison: diffusion ou décroissance du contrôle social?*, trad. it. *Alternative alla prigione: diffusione o riduzione del controllo sociale?*, in M. Foucault, *Alternative alla prigione*, Vicenza, 2022.
FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Roma, 2010.
FRAGOLA S.P., *La sospensione condizionale della pena*, Roma, 1970.
FRANCOLINI G., *Questioni processuali in tema di applicazione del controllo giudiziario delle aziende* ex *art. 34* bis*, comma 6, d.lgs. n. 159/2011*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 255.
FRISOLI P., *Durata delle pene accessorie speciali nella bancarotta semplice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1961, p. 507.
FRISOLI P., voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 408.
FROSALI R.A., *Diritto penale sostanziale*, III, Torino, 1958.
FROSALI R.A., voce *Pena accessoria*, in *Noviss. dig. it.*, XII, Torino, 1965, p. 836.
FROVA G., *La proposta della Commissione europea di direttiva in tema di recupero e confisca dei beni. Un'analisi della proposta di Direttiva alla luce degli indirizzi espressi sino a ora dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea*, in *Riv. stud. crim. org.*, 2023, n. 3, p. 87.
FURCINITI G., FRUSTAGLI D., *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell'Unione europea*, Milano, 2016.
FURFARO S., voce *Confisca*, in *Dig. disc. pen.*, agg. III, Torino, 2005, p. 201.
FURFARO S., *Rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 2.
FURFARO S., *Diritto processuale delle misure di prevenzione*, Torino, 2022.

GAETA P., *Ragionando su alcuni ossimori della riforma delle pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 573.
GAETA V., *Misure di prevenzione contro il dissenso: no grazie*, in *www.giustiziainsieme.it*, 1° marzo 2023.
GAITO A., *Commento all'art. 25 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 347.
GAITO A., *Commento agli artt. 30 e 31 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 358.
GALATI M.L., RANDAZZO L., *La messa alla prova nel processo penale. Applicazioni pratiche e strategie difensive*, II ed., Milano, 2020.
GALLI G., *Sulla pretesa incostituzionalità dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 relativamente alla qualificazione di «oziosi e vagabondi abituali» per contrasto con l'art. 3 della Costituzione*, in *Giust. pen.*, 1964, I, c. 19.
GALLI L., *Il concetto di «luogo di residenza» in relazione al provvedimento di rimpatrio*, in *Giust. pen.*, 1963, II, c. 613.
GALLI L., *Prostituzione e pericolosità per la sicurezza o la moralità pubblica, in relazione al provvedimento di rimpatrio*, in *Giust. pen.*, 1963, II, c. 437.
GALLI M., *Gli effetti collaterali della pena*, Torino, 2024.
GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1996.
GALLUCCIO A., *La sentenza della Consulta su pene fisse e 'rime obbligate': costituzionalmente illegittime le pene accessorie dei delitti di bancarotta fraudolenta*, in *Dir. pen. cont.*, 10 dicembre 2018.
GALLUCCIO A., *Pene accessorie 'fisse' per la bancarotta fraudolenta: la Cassazione solleva una questione di legittimità costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 gennaio 2018.
GALLUCCIO A., *Pene fisse, pene rigide e Costituzione: le sanzioni accessorie interdittive dei delitti di bancarotta fraudolenta ancora al cospetto del giudice delle leggi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 876.
GALLUCCIO A., *Movimenti di estrema destra e misure di prevenzione: rigettata la proposta di sorveglianza speciale nei confronti di un esponente di Forza Nuova*, in *Sist. pen.*, 29 novembre 2019.
GALLUCCIO A., *Pene accessorie della bancarotta fraudolenta e applicazione dell'art. 133 c.p.: la palla passa alle sezioni unite, dopo l'intervento della Consulta*, in *Dir. pen. cont.*, 14 gennaio 2019.
GALLUCCIO A., *La pena pecuniaria sostitutiva*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 39.
GAMBARDELLA M., *Il ripristino* ope legis *delle tabelle degli stupefacenti*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 2.
GARAPON A., *La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, Parigi, 2010, trad. it. *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Milano, 2012.
GARFINKEL H., *Conditions of Successful Degradation Cerimonies*, in *American Journal of Sociology*, 1956, LXI, n. 5, p. 420.
GARGANI A., *Delitti colposi commessi con violazione delle norme*, in M. Bertolino, L.

Eusebi, G. Forti (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, III, Napoli, 2011, p. 1939.
Gargani A., *Tra sanzioni amministrative e nuovi paradigmi punitivi: la legge delega di 'riforma della disciplina sanzionatoria' (art. 2 l. 28.4.2014 n. 67)*, in *Leg. pen.*, 2015.
Gargani A., *La depenalizzazione* bipolare*: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 577.
Gargani A., voce *Illecito civile punitivo*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, p. 487.
Gargani A., *Sanzioni pecuniarie civili e sanzioni amministrative quali alternative alla tutela penale: problemi e prospettive*, in *Leg. pen.*, 3 dicembre 2018.
Gargani A., *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *Leg. pen.*, 20 gennaio 2022.
Gargani A., *Le "nuove" pene sostitutive*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 17.
Garland D., *Punishment and modern society*, Oxford, 1990, trad. it. *Pena e società moderna*, Milano, 1999.
Garland D., *The Culture of Control. Crime and Social Order in the Contemporary Society*, Oxford, 2001, trad. it. *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Milano, 2004.
Garlati L., *Sepolti vivi. Il carcere al tempo delle Pratiche criminali: riti antichi per funzioni nuove*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 4, p. 12.
Garofoli R., *Il contrasto ai reati di impresa nel d.lgs. n. 231 del 2001 e nel d.l. n. 90 del 2014: non solo repressione, ma prevenzione e continuità aziendale*, in *Dir. pen. cont.*, 30 settembre 2015.
Gatta G.L., *Riforma Orlando: la delega in materia di misure di sicurezza personali. Verso un ridimensionamento del sistema del doppio binario*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 6, p. 253.
Gatta G.L., sub *Art. 163 c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., I, Milano, 2021, p. 2270.
Gatta G.L., *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, in *Sist. pen.*, 15 ottobre 2021.
Gatta G.L., *Alternative al carcere*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, p. 1239.
Gatta G.L., *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio: tra efficienza dell'esecuzione penale ed effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 561.
Giacchi F., *Il "Decreto Caivano": le misure di prevenzione per il minorenne "pericoloso"*, in *www.federalismi.it*, 21 febbraio 2024.
Giacona I., *I due* ne bis in idem*, sostanziale e processuale: omonimi ma non parenti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2023, n. 2, p. 54.
Giampaoli G., *Sospensione condizionale della pena nel reato continuato*, in *Scuola pos.*, 1970, p. 566.
Gianfilippi F., *Il contrasto all'emergenza epidemiologica in carcere nel D.L. "Ristori"*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 190.

GIORDANI F., voce *Vigilanza speciale dell'autorità di p.s.*, in *Dig. it.*, XXIV, 1919, p. 1009.
GIOSTRA G., *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 55.
GIOVINAZZO A.A.A., *La pena pecuniaria tra modifiche normative e realismo operativo: alcune osservazioni critiche*, in *Sist. pen.*, 26 aprile 2023.
GIRARD R., *La Violence et le sacré*, Parigi, 1972, trad. it. *La violenza e il sacro*, Milano, 1980.
GIUNCHEDI F., *Le deficienze probatorie e di tutela effettiva delle posizioni soggettive*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 79.
GIUNCHEDI F., Probation italian style*: verso una giustizia riparativa*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 3.
GIUNTA F., *Le sanzioni sostitutive ed il limite della competenza pretorile: primi dubbi di legittimità costituzionale*, in *Arch. pen.*, 1983, p. 153.
GIUNTA F., *Brevi riflessioni sulla sospendibilità condizionale delle sanzioni sostitutive applicate ad istanza dell'imputato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 479.
GIUNTA F., *Pene sostitutive e sistema delle sanzioni: profili ricostruttivi e interpretativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 481.
GIUNTA F., *Commento all'art. 9 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 135.
GIUNTA F., *Attenuazione del custodialismo carcerario e tutela della collettività: note sulla recente riforma penitenziaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 586.
GIUNTA F., voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 87.
GIUNTA F., *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 414.
GIUNTA F., *La giurisdizione penale di pace: profili di diritto sostanziale*, in *Studium iuris*, 2001, p. 395.
GIUNTA F., *Le sanzioni*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 399.
GIUNTA F., *La punizione degli enti collettivi: una novità attesa*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 35.
GIUNTA F., *Un primo bilancio applicativo della giurisdizione penale di pace*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, p. 101.
GIUNTA F., *Il reato come rischio d'impresa e la colpevolezza dell'ente collettivo*, in *An. econ. dir.*, 2009, n. 2, p. 243.
GIUNTA F., *Verso una nuova pericolosità sociale (perennemente in cerca d'autore)*, in M. Pavarini, L. Stortoni (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bologna, 2013, p. 79.
GIUNTA F., *Querela-selezione e condotte riparatorie. Verso un cambio di passo della deflazione in concreto?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 473.
GIUNTA F., Jus legibus solutum*. Ovvero, la legge del giudice penale*, in *disCrimen*, 12 novembre 2020.

GIURI D., *Infermità psichica e presunzione di pericolosità nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 460.
GOISIS L., *La pena pecuniaria: un'indagine storica e comparata. Profili di effettività della sanzione*, Milano, 2008.
GOISIS L., *L'effettività* (rectius *ineffettività) della pena pecuniaria in Italia, oggi*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2012.
GOISIS L., *Del sovraffollamento carcerario, delle sue cause e dei possibili rimedi*, in *Studium iuris*, 2013, p. 1329.
GOISIS L., *Le pene pecuniarie. Storia, comparazione, prospettive*, in *Dir. pen. cont.*, 22 novembre 2017.
GOISIS L., *Le misure sospensivo-probatorie nell'ordinamento giuridico spagnolo: spunti per il legislatore italiano*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 135.
GOISIS L., *Pena pecuniaria: la Corte costituzionale auspica una riforma della disciplina*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 1258.
GOISIS L., sub *Art. 24 c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., tomo I, Milano, 2021, p. 393.
GOISIS L., *Della proporzionalità e dell'uguaglianza della pena pecuniaria. Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 28/2022 alla recente "riforma Cartabia"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 1517.
GOISIS L., *La pena pecuniaria nella recente riforma della giustizia penale: una valorizzazione da perfezionare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 297.
GOISIS L., *Rieducazione e sanzioni sostitutive nella recente riforma della giustizia penale*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Napoli, 2022, p. 33.
GOISIS L., *Pena pecuniaria e "riforma Cartabia". Un primo passo nel segno dell'effettività*, in *Giur. it.*, 2023, p. 950.
GOLIA G.V., *Quando "la prigione è un'ingiustizia, la libertà è un pericolo": la detenzione domiciliare per i detenuti affetti da infermità psichica sopravvenuta*, in www.giurcost.org, 2019, n. 3.
GOVERNA R., *I limiti all'interpretazione europeisticamente orientata: la confisca di valore tra disciplina interna e normativa sovranazionale*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1697.
GRANDI C., *L'estinzione del reato per condotte riparatorie. Profili di diritto sostanziale*, in *Leg. pen.*, 13 novembre 2017.
GRASSO A., *Sull'applicabilità della confisca per equivalente prevista dall'art. 322 ter c.p., comma 1, ultima parte, non solo al prezzo ma anche al profitto del delitto di peculato*, in *Giust. pen.*, 2010, II, c. 436.
GRASSO G., *La riforma del sistema sanzionatorio: le nuove pene sostitutive della detenzione di breve durata*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 168.
GRASSO G., *Commento all'art. 12 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 157.
GRASSO G., *Politiche penali e ruolo della giurisprudenza: la sfida della legalità*, 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*, I, Milano, 2018, p. 47.

GRASSO G., *Il nuovo sistema sanzionatorio dopo la riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 685.
GRASSO P.G., *Controllo sulla rispondenza alla realtà empirica delle previsioni legali di reato*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 808.
GREVI V., *Esigenze di sicurezza e prospettive premiali nel quadro della legge penitenziaria*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 1.
GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1984, p. 1.
GRILLI L., *La sospensione condizionale dell'esecuzione della pena*, in *Giust. pen.*, 1976, II, c. 598.
GRILLO P., *Gli artt. 3 quater e 3 quinquies della l. 575/65: nuove misure di prevenzione nella lotta contro la criminalità organizzata*, in *Arch. n. proc. pen.*, 1998, p. 129 e 347.
GRILLO P., GRILLO R., *Diritto penale dello sport*, Milano, 2019.
GROSSO C.F., *Le pene pecuniarie di fronte all'art. 27, comma 3° della Costituzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 999.
GROSSO C.F., *Crisi e prospettive di riforma del sistema delle pene*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 189.
GUARNERI G., voce *Misure di sicurezza*, in *Nov. dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 778.
GUARNERI G., voce *Pericolosità sociale*, in *Nov. dig. it.*, XII, Torino, 1965, p. 951.
GUERINI T., *Diritto penale ed enti collettivi. L'estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell'economia*, Torino, 2018.
GUERINI T., *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 183.
GUERRA S., *L'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie*, in A. Scalfati (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, p. 497.
GUERRINI R., *Le sanzioni a carico degli enti nel d.lgs. n. 231/2001*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 49.
GUERRINI R., *Il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7. I nuovi illeciti civili tipizzati e le relative sanzioni*, in G.M. Baccari, C. Bonzano, K. La Regina, E.M. Mancuso (a cura di), *Le recenti riforme in materia penale*, Padova, 2017, p. 3.
GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione*, II ed., Padova, 2004.
GUIDI D., *Sanzioni sostitutive e sospensione condizionale della pena alla luce della "riforma Cartabia"*, in R. Bartoli, G. Guerrini (a cura di), *Verso la riforma del sistema sanzionatorio*, Napoli, 2022, p. 85.
GUIDI D., *La riforma delle "pene" sostitutive*, in *Leg. pen.*, 2023, p. 245.
GULLO A., *La depenalizzazione in astratto tra vecchi e nuovi paradigmi. Un'analisi dei decreti legislativi 7 e 8 del 15.1.2016*, in *Leg. pen.*, 29 luglio 2016

HARRIS M., *Unexplained wealth orders – the new anti-money laundering weapon*, in *Compliance & Risk*, 2018, 7(6), p. 6.
HESTER S., EGLIN P., *Sociologia del crimine*, Lecce, 1999.
HINTON E.K., *From the War on Poverty to the War on Crime: the Making of Mass Incarceration in America*, Cambridge, 2016.
HOBBES Th., *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*, 1651, trad. it. *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile*, Bari, 2021.

IAGNEMMA C., *Discrezionalità giudiziaria e legislazione penale. Un rapporto da rivisitare nella teoria del reato e nel sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1431.
IAGNEMMA C., *Profili di una discrezionalità* umanistica *in materia di giustizia riparativa*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 106.
IANNARELLI A., *Considerazioni di un privatista sul d.lgs. n. 231/2001*, in G. Spagnolo (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi. Cinque anni di applicazione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2007, p. 17.
IANNELLI E., *L'illegittimità costituzionale del potere del questore di vietare l'uso del telefono al destinatario dell'avviso orale c.d. rafforzato*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 905.
IGNATIEFF M., *A Just Measure of Pain. The Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, New York, 1978, trad. it. *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione inglese 1750-1850*, Milano, 1982.
IGNATIEFF M., *Society and Total Institutions: A Critique of Recent Social Histories of Punishment*, in M. Tonry, N. Morris (a cura di), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. III, Chicago, 1981, pp. 153-191, trad. it. in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 258.
IRRERA M., *Il Decreto Anticorruzione e l'amministratore di nomina prefettizia: una complessa sfida interpretativa*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 1021.

JESCHECK H., *La pena pecuniaria, moderno mezzo di politica criminale ed i problemi ad essa connessi*, in *Ind. pen.*, 1977, p. 365.
JUSO R., *Appunti sulle misure di prevenzione nei confronti della prostituzione*, in *Riv. poliz.*, 1969, p. 65.

KING C., *Using civil processes in pursuit of criminal law objectives: a case study of non-conviction-based asset forfeiture*, in *The International Journal of Evidence & Proof*, 2012, 16, p. 337.

LA GRECA G., *«Colletti bianchi» e benefici penitenziari*, in *Foro it.*, 1998, II, c. 34.
LA ROCCA E.N., MANGIARACINA A., *Le impugnazioni ordinarie: tra "efficienza" e snellimento*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 841.
LA ROSA E., *Le Sezioni Unite escludono la possibilità di messa alla prova dell'ente*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1655.

LACCHÉ L., *I paradossi del castigo*, in *Quad. storia del penale e della giustizia*, 2021, n. 3, p. 7.
LACCHÈ L., *La giustizia per i galantuomini: ordine e libertà nell'Italia liberale: il dibattito sul carcere preventivo: 1865-1913*, Milano, 1990.
LACCHÈ L., *Uno "sguardo fugace". Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 413.
LAIRD K., *The Criminal Finances Act 2017 – an introduction*, in *Criminal Law Review*, 2017, 12, p. 915.
LANZA E., *La sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato minorenne*, Milano, 2003.
LANZI A., *Fra il legislatore apparente e il giudice sovrano*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 139.
LANZA E., *La messa alla prova processuale: da strumento di recupero per i minorenni a rimedio generale deflativo*, Milano, 2017.
LARIZZA S., *Le pene accessorie*, Padova, 1986.
LARIZZA S., voce *Effetti penali della sentenza di condanna*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino, 1990, p. 203.
LARIZZA S., voce *Pene accessorie*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 421.
LARIZZA S., *Le pene accessorie: normativa e prospettive*, in AA.VV., *Pene accessorie e sistema penale*, Trieste, 2001, p. 23.
LASALVIA F.P., *Il sasso nello stagno: luci "europee" e ombre "nazionali" su una sentenza "storica"? Appunti di Cedu De Tommaso c. Italia*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 1.
LASALVIA F.P., *Il foglio di via obbligatorio tra stigma morale e misure limitative della libertà personale. Spunti di riflessione alla luce di una recente decisione della Corte costituzionale sulla misura della quarantena obbligatoria*, in *Leg. pen.*, 26 ottobre 2022.
LATTANZI G., *Il sistema sanzionatorio tra criticità e prospettive di razionalizzazione*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 201.
LAVARINI B., *Incostituzionalità della disciplina penale in materia di stupefacenti e ricadute* ante *e* post iudicatum, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1903.
LEA J., *Disciplina e sviluppo capitalista*, in *Quest. crim.*, 1979, p. 217.
LECCESE M., *Responsabilità delle persone giuridiche e delitti con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 25* quater *d.lgs. n. 231 del 2001)*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2003, p. 1191.
LEO G., *La Corte costituzionale ricostruisce ed 'accredita', in punto di compatibilità costituzionale, l'istituto della messa alla prova*, in *Dir. pen. cont.*, 7 dicembre 2018.
LEONARDI F., *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. penit. crimin.*, 2007, n. 2, p. 7.
LEONCINI I., *Le sanzioni*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 189.
LEONCINI I., *L'obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità*, in A. Scalfati (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, p. 441.
LEONE S., *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a "rime possibili"*, in *Quad. cost.*, 2019, n. 1, p. 183.

Leonelli E., *La diffida e il rimpatrio obbligatorio nella nuova legge di prevenzione nei confronti delle persone pericolose*, in *Giust. pen.*, 1958, I, c. 46.
Liberali B., *La 'ragionevolezza temporale' della c.d. confisca allargata e un nuovo monito al legislatore*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 317.
Licata F., *La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni e la successiva confisca* ex *artt. 3* quater *e* quinquies*, l. n. 575/1965. L'agevolazione incolpevole delle attività mafiose tra prevenzione e sanzione*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, II, Torino, 2011, p. 1083.
Lo Monte E., *Dal 'sistema penale' alla 'norma penale': uno sguardo sui rischi di autoritarismo nella recente deontica penalmente presidiata*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 153.
Lodge H.D., *Criminal Finances Act 2017. A Guide to the New Law*, Londra, 2017, p. 44.
Lombardo M., voce *Depenalizzazione* versus *sanzioni pecuniarie civili*, in *Dig. disc. pen.*, agg. X, Torino, 2018, p. 118.
Lorusso C., *La lotta alla mafia nell'economia: il rapporto tra l'informazione interdittiva antimafia e il controllo giudiziario volontario delle aziende*, in *Dir. proc. amm.*, 2024, p. 251.
Losappio G., sub *Art. 186 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., VI, Milano, 2021, p. 1314.
Losappio G., sub *Art. 187 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., VI, Milano, 2021, p. 1365.
Losurdo F., *Nucleo essenziale della libertà di comunicazione e riserva di giurisdizione. Esiste un "diritto al mezzo"?*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 18.
Lottini R., *Il sistema sanzionatorio*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, p. 127.
Lottini R., *La nozione di profitto e la confisca per equivalente* ex *art. 322* ter *c.p.*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1295.
Lozzi G., *Riti speciali e trattamento sanzionatorio*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 241.
Lucchini L., voce *Ammonizione*, in *Dig. it.*, IX, 1895, p. 44.
Lucchini L., *Condanna condizionale*, in *Riv. pen.*, LIX, 1904, p. 363.
Lumino F., *La confisca del prezzo o del profitto del reato in caso di intervenuta prescrizione*, in *Cass. pen.*, 2016, n. 4, p. 1384.
Lyon D., *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, Minneapolis, 1994, trad. it. *L'occhio elettronico: privacy e filosofia della sorveglianza*, Milano, 1997.
Lyon D., *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, New York, 2001, trad. it. *La società sorvegliata: tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Milano, 2002.
Lyon D., *The Culture of Surveillance: Watching as a Way of Life*, New York, 2018, trad. it. *La cultura della sorveglianza. Come la società del controllo ci ha reso tutti controllori*, Roma, 2020.

Macchia A., *Il patteggiamento*, Milano, 1992.

MACCHIA A., *Le diverse forme di confisca: personaggi (ancora) in cerca d'autore*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 2719.
MACCORA V., *Le incongruenze della risposta penale all'illegalità: le possibili nuove modifiche all'articolo 656 c.p.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 221.
MACRÌ C., MACRÌ V., *La legge antimafia: commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, Napoli, 1983.
MADIA N., *La Consulta dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies *del d.lgs. n. 58 del 1998 sia nel testo introdotto dalla l. n. 62 del 2005 sia in quello modificato dal d.lgs. n. 107 del 2018*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1636.
MAFFEO V., *La costituzionalità della messa alla prova tra vecchi modelli premiali e nuovi orizzonti sistematici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 953.
MAGI R., *Per uno statuto unitario dell'apprezzamento della pericolosità sociale. Le misure di prevenzione a metà del guado?*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3, p. 135.
MAGI R., *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 490.
MAGI R., *Art. 13*, in M. F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 59.
MAGI R., *Art. 25*, in M.F. Cortesi (coordinato da), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, diretto da G. Spangher, A. Marandola, Milano, 2019, p. 140.
MAGLINO A., *Il sistema sanzionatorio dei reati devoluti alla competenza del giudice di pace*, in *Riv. pen.*, 2001, p. 339.
MAGLIONE P.S., *Prevenzione patrimoniale al crocevia tra giudice penale e prefettura: lo "strano caso" del controllo giudiziario volontario*, in *Federalismi*, 2021, n. 15, p. 94.
MAIELLO V., *La clemenza tra dommatica e politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 1029.
MAIELLO V., *La politica delle amnistie*, in L. Violante (a cura di) *Storia d'Italia*, XII, Torino, 1997, p. 937.
MAIELLO V., *Fuga dalla sanzione e postmodernità penalistica*, in S. Moccia (a cura di), *La giustizia contrattata. Dalla bottega al mercato globale*, Napoli, 1998, p. 115.
MAIELLO V., *I progetti di clemenza nell'anno del Giubileo: il "passato che ritorna" tra vuoto della politica e crisi della razionalità legislativa*, in AA.VV., *La riforma continua. Il riformismo giuridico nell'"era progressista": tentativo di bilancio*, Napoli, 2001, p. 21.
MAIELLO V., *La natura (formalmente amministrativa, ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 879.
MAIELLO V., *Clemenza e sistema penale. Amnistia e indulto dall'*indulgentia principis *all'*idea dello scopo, Napoli, 2007.
MAIELLO V., *La confisca per equivalente non si applica al profitto del peculato*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 440.

MAIELLO V., *La confisca di prevenzione dinanzi alle Sezioni Unite: natura e garanzie*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 722.
MAIELLO V., *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in F. Basile (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti processuali*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1523.
MAIELLO V., De Tommaso c. Italia *e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1039.
MAIELLO V., *La corruzione nel prisma della prevenzione* ante delictum, in *DisCrimen*, 4 dicembre 2018.
MAIELLO V., *La prevenzione* ante delictum *da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 332.
MAIELLO V., *Premialità e non punibilità nel sistema della responsabilità da reato dell'ente*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 632.
MANCA P., voce *Istituti di prevenzione e di pena*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 1.
MANCONI L., TORRENTE G., *Clemenza e recidiva: il caso del provvedimento di indulto del 2006*, in *Rass. it. soc.*, 2013, n. 4, p. 539.
MANDUCA F., *La condanna condizionale in Italia: studio*, Prato, 1898.
MANES V., *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario con effetti* in malam partem, in *Cass. pen.*, 2010, p. 90.
MANES V., *L'ultimo imperativo della politica criminale:* nullum crimen sine confiscatione, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1259.
MANES V., *Proporzione senza geometrie*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2105.
MANES V., *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in M. Donini, L. Foffani (a cura di), *La 'materia penale' tra diritto nazionale e diritto europeo*, Milano, 2018, p. 165.
MANES V., *Realismo e concretezza nell'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 466.
MANES V., ROMANO L., *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2014, n. 1, p. 215.
MANESCHI A., *Processo penale davanti al giudice di pace*, Padova, 2001.
MANGIONE A., *La misura di prevenzione patrimoniale tra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001.
MANGIONE A., *Le misure di prevenzione*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (a cura di), *La punibilità e le conseguenze del reato*, Parte generale, III, Torino, 2014, p. 433.
MANGIONE A., *La 'situazione spirituale' della confisca di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 614.
MANNA A., *Il diritto delle misure di prevenzione*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 3.
MANNOZZI G., *La commisurazione giudiziale: la vicenda sanzionatoria dalla previsione legislativa alla prassi applicativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1219.

MANNOZZI G., *Il «legno storto» del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 781.
MANNOZZI G., *La giustizia riparativa: brevi note su contesto, disciplina ed effetti trasformativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 649.
MANTOVANI F., *Pene e misure alternative nel sistema vigente*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 15.
MANTOVANI F., *Criminalità sommergente e cecità politico-criminale (Segni anch'essi di una civiltà decadente?)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 1201.
MANTOVANI F., *La «perenne crisi» e la «perenne vitalità» della pena. E la «crisi di solitudine» del diritto penale*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, II, Milano, 2006, p. 1171.
MANTOVANI F., *Il calcio: sport criminogeno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1484.
MANZIONE D., *La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: una soluzione opportuna o solo "di comodo"?*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 97.
MARAFIOTI L., *Sinergie fra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 22 aprile 2016.
MARANDOLA A., *La sospensione e messa alla prova nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite*, in *Studium iuris*, 2018, p. 1298.
MARCENÒ V., *Le confische tra principi costituzionali e obblighi convenzionali*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, 2018, p. 3.
MARCOLINI S., *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata. L'accertamento della responsabilità nell'applicazione della pena su richiesta delle parti tra ricerca di efficienza ed esigenze di garanzia*, Milano, 2005.
MARGARA S., *La magistratura di sorveglianza tra un carcere da rifiutare e una riforma da attuare*, in AA.VV., *Il carcere dopo le riforme*, Milano, 1979, p. 38.
MARIANI E., *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive. Un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014.
MARIANI E., *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi*, Milano, 2021.
MARINI G., voce *Abitualità, professionalità e tendenza a delinquere*, in *Enc. giur.*, I, Roma, 1988, p. 4.
MARINUCCI G., *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in *Jus*, 1974, p. 463.
MARINUCCI G., *Intervento*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 474.
MARINUCCI G., *Problemi della riforma del diritto penale in Italia*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 349.
MARINUCCI G., *Politica criminale e riforma del sistema penale*, in G. Marinucci, E. Dolcini, *Studi di diritto penale*, Milano, 1991, p. 47.
MARINUCCI G., *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 160.
MARINUCCI G., *Relazione di sintesi*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 315.

MARINUCCI G., *"*Societas puniri potest*": uno sguardo sui fenomeni e sulle discipline contemporanee*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 1193.
MARINUCCI G., *La responsabilità penale delle persone giuridiche. Uno schizzo storico-dogmatico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 445.
MARINUCCI G., *Diritto penale dell'impresa: il futuro è già cominciato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1465.
MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G.L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XIII ed., Milano, 2024.
MARMO M., *Ancora sulla legalità dei provvedimenti di ammonizione e confino*, in *Giust. pen.*, 1950, II, c. 1203.
MARMO M., *Due aspetti di contrasto tra Costituzione e legge di P.S.*, in *Foro it.*, 1950, IV, c. 97.
MARTIELLO G., *Gli interventi del c.d. «decreto-Caivano» sul diritto penale minorile, tra salvaguardia della società dal minore delinquente e tutela del fanciullo dalla società indifferente*, in *Leg. pen.*, 12 febbraio 2024.
MARTINI A., *La pena sospesa*, Torino, 2001.
MARTINI A., *Art. 60 – Esclusione della sospensione condizionale della pena*, in M. Chiavario, E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale. Commento al d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 e alle successive modifiche*, Torino, 2002, p. 495.
MARTINI A., *Una nuova tappa di un viaggio forse senza meta: la legge di riforma della sospensione condizionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 1332.
MARTINI A., *La sospensione del processo con messa alla prova: un nuovo protagonista per una politica criminale già vista*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 237.
MARTINI A., *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Torino, 2017.
MARTONE L., *Aspetti del sistema liberale e fascista*, Torino, 2007.
MARTUFI A., Nulla periculositas sine actione? *Pericolosità sociale e materialità del fatto alla prova delle fattispecie di quasi reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 818.
MARUCCI A., *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in *Rass. studi penit.*, 1957, p. 573.
MARUCCI A., *Il processo di prevenzione*, in *Rass. studi penit.*, 1958, p. 521.
MARZADURI E., voce *Sanzioni sostitutive (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1989, p. 527.
MARZANO M.G., *La detenzione domiciliare anche per i "rei folli": l'intervento della Consulta*, in *Foro it.*, 2020, I, c. 1534.
MASARONE V., *La responsabilità delle persone giuridiche in rapporto ai delitti di terrorismo tra obblighi internazionali e normativa interna di attuazione*, in *Critica dir.*, 2014, p. 225.
MASIERO A.F., sub *Art. 25*-sexiesdecies *d.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 795.
MASSA M., voce *Confisca (diritto e procedura penale)*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 980.
MASTRANGELO G., *Il d.l. 15 settembre 2023, n. 123 e la rinnovata estensione delle*

misure di prevenzione, anche tipiche, ai minorenni, tra amministrazione e giurisdizione, in *Cass. pen.*, 2024, p. 422.

MASTROBUONI G., TERLIZZESE D., *Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2022, vol. 14, n. 4, p. 200.

MATHIESEN T., *Prison on Trial. A Critical Assessment*, Londra, 1990, trad. it. *Perché il carcere?*, Torino, 1996.

MATTEVI E., *Caratteri generali del sistema sanzionatorio del giudice di pace e disciplina della pena pecuniaria*, in AA.VV., *Il sistema sanzionatorio nel procedimento penale davanti al giudice di pace*, Milano, 2005, p. 1.

MATTEVI E., *Sanzioni del giudice di pace penale: spunti critici*, in G. Fornasari, M. Marinelli (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, p. 149.

MATTEVI E., *Estinzione del reato per condotte riparatorie*, in A. Scalfati, M. Del Tufo (a cura di), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2017, p. 21.

MATTEVI E., *La giustizia riparativa: disciplina organica e nuove intersezioni con il sistema penale*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 233.

MATTIO S., *La sostituzione delle pene detentive in pene pecuniarie: le questioni non risolte sulla pluralità di criteri di ragguaglio*, in *Studium iuris*, 2020, p. 1173.

MAUGERI A.M., *La sanzione patrimoniale fra garanzie ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1996, p. 817.

MAUGERI A.M., *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001.

MAUGERI A.M., *Profili di legittimità costituzionale delle sanzioni patrimoniali (prima e dopo la riforma introdotta dal d.l. 92/2008): la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Suprema Corte*, in F. Cassano (a cura di), *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il pacchetto sicurezza*, Roma, 2009, p. 39.

MAUGERI A.M., *La lotta all'evasione fiscale tra confisca di prevenzione e autoriciclaggio*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2015, n. 4, p. 207.

MAUGERI A.M., *La Suprema Corte pretende un uso più consapevole della categoria dell'impresa mafiosa in conformità ai principi costituzionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 1, p. 337.

MAUGERI A.M., *Una parola definitiva sulla natura della confisca di prevenzione? Dalle Sezioni Unite Spinelli alla sentenza Gogitizde della Corte EDU sul* civil forfeiture *(in relazione alla confisca di prevenzione)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 942.

MAUGERI A.M., voce *Confisca (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Milano, 2015, p. 185.

MAUGERI A.M., *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 *Dir. pen. cont.*, fasc. 3/2017, p. 15.

MAUGERI A.M., *La confisca di prevenzione come sanzione del possesso ingiustificato di valori, tra fattispecie* ad hoc *e* unexplained wealth orders, 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*, II, Milano, 2018, p. 919.
Maugeri A.M., *La riforma della confisca (d.lgs. 202/2016). Lo statuto della confisca allargata* ex *art. 240*-bis *c.p.: spada di Damocle* sine die *sottratta alla prescrizione (dalla l. 161/2017 al d.lgs. 21/2018)*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1, p. 235.
Maugeri A.M., *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1, p. 325.
Maugeri A.M., *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2019, n. 1, p. 34.
Maugeri A.M., *La funzione rieducativa della sanzione nel sistema della responsabilità amministrativa da reato degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001*, Torino, 2022.
Maugeri A.M., *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, p. 106.
Maugeri A.M., *Art. 240 c.p.*, in G. Forti, S. Seminara, G. Zuccalà (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, VII ed., Milano, 2024, p. 914.
Maugeri A.M., *Art. 240*-bis *c.p.*, in G. Forti, S. Seminara, G. Zuccalà (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, VII ed., Milano, 2024, p. 944.
Maugeri A.M., *La proposta di una nuova direttiva per la confisca dei beni: l'armonizzazione e l'*actio in rem *contro il crimine organizzato e l'illecito arricchimento*, in *Sist. pen.*, 3 aprile 2024.
Mazza O., *La decisione di confisca dei beni sequestrati*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 479.
Mazza P., *La pericolosità sociale nel sistema delle misure di prevenzione*, in *Riv. pol.*, 1997, p. 489.
Mazza P., *Pericolosità sociale e misure di prevenzione: la rivincita dei positivisti*, in *Riv. pol.*, 1998, p. 497.
Mazzacuva Fe., *L'intervento pubblico nell'ente che "ha" delitto. Una riflessione a partire dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *Sist. pen.*, 21 novembre 2024.
Mazzacuva Fr., *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 93.
Mazzacuva Fr., *Le Sezioni Unite sulla natura della confisca di prevenzione: un'altra occasione persa per un chiarimento sulle reali finalità della misura*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2015, n. 4, p. 231.
Mazzacuva Fr., *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1017.
Mazzacuva Fr., *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2018.
Mazzacuva Fr., *L'uno-due della Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento su binari costituzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 987.
Mazzacuva Fr., *Art. 7.* Nulla poena sine lege, in G. Ubertis, F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, II ed., Torino, 2022, p. 299.

MAZZACUVA N., *A proposito della «interpretazione creativa» in materia penale: nuova «garanzia» o rinnovata violazione dei principi fondamentali?*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Milano, 2006, p. 438.

MAZZACUVA N., *Ipertrofia (del diritto penale)*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III, Milano, 2022, p. 1551.

MAZZACUVA N., *Ancora qualche riflessione sulla natura e sulla "autonomia" della responsabilità dell'ente nel nostro ordinamento*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 109.

MAZZAMUTO M., *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese* versus *misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche* in itinere *al codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 20 aprile 2016.

MCDERMOTT P.A., *The Impact of the ECHR on Irish Criminal Law*, in *Irish Journal of European Law*, 2000, 9, p. 23.

MCKIM A., *Addicted to Rehab: Race, Gender and Drugs in the Era of Mass Incarceration*, New Brunswick, 2017.

MEADE J., *The Proceeds of Crime Act, 1996: An Overview*, in *Irish Law Times*, 1998, p. 52.

MEDICO F., *Il giudice costituzionale dimezzato: l'insostenibilità di una terza via nel contesto CEDU*, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1609.

MELCHIONDA A., *Le circostanze del reato. Origine, sviluppo e prospettive di una controversa categoria penalistica*, Padova, 2000.

MELCHIONDA A., *Riforma del sistema sanzionatorio e cornici edittali di pena. Brevi note a favore di un sistema fondato sulle c.d. "classi di pena"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1292.

MELODIA S., *Prescrizione del reato e confisca: il "nodo" dell'accertamento processuale*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2016, p. 407.

MELOSSI D., *Istituzioni di controllo sociale e organizzazione capitalistica del lavoro: alcune ipotesi di ricerca*, in *Quest. crim.*, 1976, p. 293.

MELOSSI D., *Oltre il «Panopticon». Per uno studio delle strategie di controllo sociale nel capitalismo del ventesimo secolo*, in *Quest. crim.*, 1980, p. 277.

MELOSSI D., PAVARINI M., *Carcere e fabbrica*, Bologna, 1977.

MENCARELLI F., voce *Sanzioni sostitutive*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994.

MENDITTO F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca* ex *art. 12*-sexies *l. n. 356/92*, Milano, 2012.

MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 26 maggio 2016.

MENDITTO F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 4, p. 127.

MENDITTO F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240*-bis *c.p.)*, Milano, 2019.

MENGHINI A., *Le sanzioni penali a contenuto interdittivo. Una proposta* de iure condendo, Torino, 2008

MENGHINI A., *Detenzione domiciliare "in surroga" e infermità psichica sopravvenuta*, in *Giur. it.*, 2019, p. 1197.

MENGHINI A., GOISIS L., *Le misure sospensivo-probatorie in Portogallo*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 161.

MENTASTI G., *Sulla natura della libertà vigilata applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale: brevi note a margine della sentenza n. 66/2023 della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1109.

MENTASTI G., *Semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva e lavoro di pubblica utilità sostitutivo*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 9.

MEREU I., *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia "liberale" (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975.

MEREU I., *Cenni storici delle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894),* in M. Ciacci, V. Gualandi (a cura di), *La costruzione sociale della devianza*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 290.

MERLO A., *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*, in *Dir. pen. cont.*, 27 giugno 2019.

MERLO A., *Il controllo giudiziario "volontario": fra irrazionalità della disposizione e irrazionalità interpretative*, in *Foro it.*, 2020, II, c. 135.

MERLO A., *La bonifica aziendale come scopo delle misure patrimoniali "diverse dalla confisca": le sezioni unite si pronunciano sul controllo giudiziario "volontario"*, in *Foro it.*, 2020, II, c. 343.

MERLO A., *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"*, in *Sist. pen.*, 2 giugno 2020.

MERLO A., *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale: "Adelante con juicio"*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 1, p. 173.

MERLO A., *Il D.Lgs. 231/01 preso sul serio: la Cassazione scrive l'ultimo capitolo della saga "Impregilo"*, in *Foro it.*, 2022, II, c. 669.

MERLO A., *Alla ricerca della via italiana ai* non prosecution agreement*. Il caso Esselunga*, in *Sist. pen.*, 31 luglio 2023.

MERLO A., *Ancora controversi i rapporti fra controllo giudiziario "volontario" e interdittive*, in *Giur. it.*, 2023, p. 2722.

MIEDICO M., *La pena pecuniaria. Disciplina, prassi e prospettive di riforma*, Milano, 2008.

MIEDICO M., *In particolare la pena pecuniaria*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (diretto da), *Trattato di diritto penale – La punibilità e le conseguenze del reato*, Torino, 2014, p. 43.

MIEDICO M., sub *Art. 133*-bis *c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., tomo I, Milano, 2021, p. 2038.

MIEDICO M., *La pena pecuniaria: alla ricerca della effettività*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 36.

MIEDICO M., MENGHINI A., POJER P., *Le misure di* probation *nel Regno Unito: spunti per una riforma in Italia*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 57.

MIGLIOLI C., *Dell'ammonizione e del confino di polizia, con riferimento alla nuova Costituzione italiana*, in *Foro it.*, 1951, II, c. 65.

MILITELLO V., *La Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale e la responsabilità da reato delle persone giuridiche. Percorsi ed intersezioni venti anni dopo*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 213.

MINERVA F., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990.

MINICUCCI G., *La sanzione sostitutiva del commissariamento giudiziale*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (diretto da), *Diritto penale dell'economia*, tomo II, Milano, 2017, p. 2649.

MINISCALCO M., *Il patteggiamento*, Torino, 2006.

MIRAGLIA M., *La messa alla prova dell'adulto. Analisi e prospettive di un modello processuale diverso*, Torino, 2020.

MITTERMAIER K.J.A., *Die Lehre vom Beweise im deutschen Strafprozesse*, Darmstadt, 1834, trad. it. *Teoria della prova nel processo penale*, Milano, 1958.

MOCCIA S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie del sistema penale*, II ed., Napoli, 2000.

MOCCIA S., *Il volto attuale del sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1093.

MOCCIA S., *Da Kant al 'binario unico'*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 533.

MODUGNO F., *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2014.

MOLINARI F., *Le pene pecuniarie nella punizione dei delitti. Rilievi e valutazioni di dati statistici*, in *Quad. crim. clinica*, 1977, p. 37.

MOLINARI F., *La pena pecuniaria. Aspetti di diritto italiano e straniero comparati*, Verona, 1983.

MONACO L., *Le pene sostitutive tra sistema penale "legale" e sistema "reale". In particolare, discrezionalità e prognosi giudiziaria nell'art. 58 L. 689/1981*, in *Arch. pen.*, 1984, p. 233.

MONACO L., PALIERO C.E., *Variazioni in tema di "crisi della sanzione": la diaspora del sistema commisurativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 421.

MONGILLO V., *La confisca del profitto nei confronti dell'ente in cerca d'identità: luci e ombre della recente pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1738.

MONGILLO V., *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, Torino, 2018.

MONGILLO V., *Confisca proteiforme e nuove frontiere della ragionevolezza costituzionale. Il banco di prova degli abusi di mercato*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 3343.

MONGILLO V., *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n. 5, p. 231.

MONGILLO V., *Crisi immanente e centralità del contingente del "penale" tra potere e diritto*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 187.

MONGILLO V., *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2023, p. 515.

MONGILLO V., *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione. Prospettive* de iure condendo, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 47.

MONGILLO V., *Prospettive di riforma del sistema sanzionatorio* ex *d.lgs. n. 231/2001*, in F. Centonze, S. Manacorda (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, 2023, p. 529.

MONTAGNA M., *Procedimento applicativo delle misure ablative di prevenzione e garanzie del giusto processo*, in A. Bargi, A. Cisterna (a cura di), *La giustizia patrimoniale penale*, I, Torino, 2011, p. 441.

MORELLO M., *Le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi*, in *Giust. pen.*, III, 1982, c. 427.

MORMANDO V., *Brevi osservazioni sui profili penalistici del d.l. n. 2/2023 (misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale)*, in *disCrimen*, 22 agosto 2023.

MOSCONI G., *Riferimenti per un'alternativa reale al carcere*, in *Dei delitti e delle pene*, 1986, p. 277.

MOSSA VERRE M., *I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d.lgs. n. 231/2001 (2016-2021)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 4, p. 302.

MOSSA VERRE M., *La "messa alla prova" degli enti collettivi è stata esclusa anche dalla Cassazione a Sezioni Unite*, in *Sist. pen.*, 10 maggio 2023.

MOSSA VERRE M., *La riparazione 'controllata'. L'intervento delle autorità di controllo nella dinamica delle fattispecie di ravvedimento ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2023, p. 540.

MUCCIARELLI F., *Commento al capo VI*, in E. Dolcini [et al.], *Commentario delle "Modifiche al sistema penale": L. 24 novembre 1981, n. 689*, Milano, 1982, p. 515.

MUCCIARELLI F., *Funzioni e responsabilità dell'organismo di vigilanza*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 197.

MUCCIARELLI F., *I reati tributari nel 'catalogo 231'. Un nuovo (ma imperfetto) strumento di contrasto alla criminalità d'impresa*, in *Sist. pen.*, 28 marzo 2022.

MUCCIARELLI F., *La controversa natura della confisca per equivalente tra efficienza e garanzie*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1144.

MUCCIARELLI F., *Interesse, vantaggio e un'aporia apparente*, in *Sist. pen.*, 18 settembre 2024.

MUCCIARELLI F., *Profili generali (art. 240 c.p.)*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 65.
MUCCIARELLI F., PALIERO C.E., *Le sezioni unite e il profitto confiscabile: forzature semantiche e distorsioni ermeneutiche*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 4, p. 246.
MURPHY F., GALVIN B., *Targeting the financial wealth of criminals in Ireland: The law and practice*, in *Irish Criminal Law Journal*, 1999, 9(2), p. 133.
MURPHY S., *Tracing the proceeds of crime: Legal and Constitutional implications*, in *Irish Criminal Law Journal*, 1999, 9(2), p. 160.
MUSCO E., *La misura di sicurezza detentiva: profili storici e costituzionali*, Milano, 1978.
MUSCO E., *Variazioni minime in tema di pericolosità presunta*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1584.
MUSCO E., *La pena pecuniaria*, Catania, 1984.
MUSCO E., voce *Misure di sicurezza*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1983.
MUSCO E., voce *Misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, agg. I, Milano, 1997, p. 762.
MUSCO E., ARDITO F., *Diritto penale tributario*, IV ed., Torino, 2021.
MUSSO R., *Patteggiamento e sindacato sulla congruità della pena*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1991, p. 376.
MUTTI P., *L'apparato sanzionatorio*, in AA.VV., *Il processo penale innanzi al giudice di pace*, Santarcangelo di Romagna, 2001, p. 271.

NAIMOLI C., *Il procedimento per decreto e gli altri riti*, in T. Bene, M. Bontempelli, L. Luparia (a cura di), *Nuove dinamiche del procedimento penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, II, Torino, 2024, p. 217.
NATALE A., *Le pene sostitutive nei riti alternativi*, in R. Bartoli, G.L. Gatta, V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, III, Torino, 2024, p. 105.
NAZZARO U., *L'illegittimità costituzionale dell'equiparazione tra droghe "leggere" e "pesanti" ai fini sanzionatori*, in *Riv. pen.*, 2014, p. 868.
NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, V, Torino, 1973, p. 1906.
NEPPI MODONA G., *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3094.
NEPPI MODONA G., *Il sistema sanzionatorio: considerazioni in margine ad un recente schema di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 315.
NEPPI MODONA G., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, p. 41.
NEPPI MODONA G., *Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio*, in G. Borrè, G. Palombarini (a cura di), *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Milano, 1998, p. 51.
NEPPI MODONA G., VIOLANTE L., *Poteri dello stato e sistema penale*, Torino, 1978.
NEVOLI F., *La sospensione del procedimento e la decisione "sulla prova"*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 145.

NICOLÒ G., *Pene sostitutive: disallineamenti e ingerenze tra cognizione ed esecuzione*, in *Cass. pen.*, p. 4359.
NICOSIA E., *La confisca, le confische. Funzioni politico-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo-applicativi*, Torino, 2012.
NIETZSCHE F., *Zur Genealogie der Moral. Ein Streitschrift*, Lipsia, 1887, trad. it. *Genealogia della morale. Uno scritto polemico*, Milano, 1984.
NIZZA V., *Una nuova, duplice declaratoria di incostituzionalità in tema di conversione delle pene pecuniarie*, *Leg. pen.*, 1987, p. 673.
NUVOLONE P., *Appunti e spunti tra precetti e sanzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1956, p. 441.
NUVOLONE P., *Legalità e prevenzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 197.
NUVOLONE P., *Relazione introduttiva*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 15.
NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 632.
NUVOLONE P., *Relazione introduttiva*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 3.
NUVOLONE P., voce *Pena (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 787.

O'HIGGINS M., *The Proceeds of Crime Act 1996*, in *The Bar Review*, 1997, 2(1), p. 12.
OGGERO M.E., voce *Responsabilità delle società e degli enti collettivi (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. V, Torino, 2010, p. 801.
ORLANDI R., *Effettività della sanzione penale e principi processuali*, in F. Giunta, R. Orlandi, P. Pittaro, A. Presutti (a cura di), *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 37.
ORLANDI R., *Riti speciali e trattamento sanzionatorio*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 257.
ORLANDI R., *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 958.
ORLANDI R., *Nuova legalità penale, diritto giurisprudenziale e funzioni attuali della Corte di cassazione*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 133.
ORLANDI R., *Giustizia penale riparativa. Il punto di vista processuale*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 87.
ORSINA A., *La responsabilità da reato dell'ente tra colpa di organizzazione e colpa di reazione*, Torino, 2024.

PACE A., *Misure di sicurezza e pericolosità sociale presunta*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 191.
PADOVANI T., *Aspetti problematici della sospensione della pena pecuniaria*, in *Cass. pen.*, 1980, p. 417.
PADOVANI T., *La pena pecuniaria nel progetto di modifiche al sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, p. 1182.
PADOVANI T., *L'utopia punitiva. Il problema delle alternative alla detenzione nella sua dimensione storica*, Milano, 1981.

PADOVANI T., *La sospensione condizionale oltre l'orizzonte delle «modifiche al sistema penale»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1249.
PADOVANI T., *Sospensione e sostituzione nella prospettiva d'un nuovo sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 983.
PADOVANI T., *Il traffico delle indulgenze. «Premio» e «corrispettivo» nella dinamica della punibilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 398.
PADOVANI T., *Commento all'art. 10 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 144.
PADOVANI T., *La pericolosità sociale sotto il profilo giuridico*, in F. Ferracuti (a cura di), *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, XIII, Milano, 1990, p. 313.
PADOVANI T., *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 419.
PADOVANI T., *Premesse introduttive alla giurisdizione del giudice di pace*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. IX.
PADOVANI T., *Fuga dal carcere e ritorno alla sanzione. La questione delle pene sostitutive tra efficacia della sanzione ed efficienza dei meccanismi processuali*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 73.
PADOVANI T., *Il nome dei principi e il principio dei nomi: la responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 13.
PADOVANI T., *Art. 164 c.p.*, in M. Romano, G. Grasso, T. Padovani, *Commentario sistematico del codice penale*, II ed., III, Milano, 2011, p. 184.
PADOVANI T., *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014.
PADOVANI T., *Procedibilità e applicazioni: le differenze più nette*, in *Guida dir.*, 2016, n. 8, p. 76.
PADOVANI T., *Ridurre l'area penale non ha effetti deflattivi ed è poco efficace*, in *Guida dir.*, 2016, n. 1, p. 10.
PADOVANI T., *Riflessioni conclusive*, in G. De Francesco, A. Gargani (a cura di), *Evoluzione e involuzioni delle categorie penalistiche*, Milano, 2017, p. 249.
PADOVANI T., *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, in *Guida dir.*, 2022, n. 41, p. 8.
PAGLIARO A., *Prospettive di riforma*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 415.
PAGLIARO A., *La riforma delle sanzioni penali tra teoria e prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 1189.
PAGLIARO A., *Relazione introduttiva*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 1.
PALAZZO F., *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, p. 418.
PALAZZO F., *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979.

PALAZZO F., *Semilibertà e trattamento penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 67.
PALAZZO F., *Le pene sostitutive: nuove sanzioni autonome o benefici con contenuto sanzionatorio?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, p. 819.
PALAZZO F., *Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi*, in *Le modifiche al sistema penale nella legge 24 novembre 1981 n. 689*, II, Napoli, 1984, p. 57.
PALAZZO F., *Prospettive di riforma per le sanzioni sostitutive: la razionalizzazione del sistema nel segno della continuità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 1037.
PALAZZO F., *Analisi empiriche ed indicazioni di riforma in materia di sanzioni sostitutive* ex officio, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 681.
PALAZZO F., *Commento all'art. 1 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 101.
PALAZZO F., *La riforma penitenziaria del 1986: contenuto, scopi e prospettive di un ulteriore provvedimento di decarcerazione*, in *Pol. dir.*, 1988, p. 225.
PALAZZO F., *Art. 4 – Commento articolo per articolo alla L.7/2/1990 N. 19*, in *Leg. pen.*, 1990, p. 64.
PALAZZO F., *La sospensione condizionale tra giudice di pace e riforma del codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 1557.
PALAZZO F., *Esecuzione progressiva e «benefici» penitenziari: che cosa conservare*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 149.
PALAZZO F., *Le condizioni generali per la riforma del sistema sanzionatorio*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 319.
PALAZZO F., *Riforma del sistema sanzionatorio e discrezionalità giudiziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 97.
PALAZZO F., *Le difficoltà interpretative degli istituti sostanziali previsti dalla L. n. 67/2014*, in F. Palazzo, G. Spangher (a cura di), *Sistema sanzionatorio e processo penale: lavori in corso*, Milano, 2015, p. 1.
PALAZZO F., *La Riforma penale alza il tiro? Considerazioni sul disegno di legge A.S. 2067 e connessi*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, n. 1, p. 52.
PALAZZO F., *Presente, futuro e futuribile della pena carceraria*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, II, Milano, 2018, p. 521.
PALAZZO F., *Legalità penale, interpretazione ed etica del giudice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1249.
PALAZZO F., *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *Sist. pen.*, 8 settembre 2021.
PALAZZO F., *Pena e processo nelle proposte della Commissione Lattanzi*, in *Leg. pen.*, 7 luglio 2021.
PALAZZO F., *Prima lettura della riforma penale: aspetti sostanziali*, in *Pol. dir.*, 2021, p. 625.
PALAZZO F., *Considerazioni minime sulla prevedibilità della decisione giudiziale (tra miti, illusioni, pragmatismi)*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 941.
PALAZZO F., *Legalità penale* vs. *creatività giudiziale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 975.

PALAZZO F., *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 11.
PALAZZO F., *Nota introduttiva*, in AA.VV., *Linee di riforma in tema di pene alternative edittali*, pubblicato su *www.aipdp.it*.
PALAZZO F., BARTOLI R., *Certezza o flessibilità della pena? Verso la riforma della sospensione condizionale*, Torino, 2007.
PALAZZO F., VIGANÒ F., *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, 2018.
PALAZZOLO A., *L'impresa in amministrazione giudiziaria nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Nuovo dir. soc.*, 2023, p. 1651.
PALIERO C.E., *Pene fisse e Costituzione: argomenti vecchi e nuovi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, p. 726.
PALIERO C.E., Minima non curat praetor. *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, 1985.
PALIERO C.E., voce *Depenalizzazione*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, p. 425.
PALIERO C.E., *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 430.
PALIERO C.E., *Metodologie* de lege ferenda*: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 510.
PALIERO C.E., *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1220.
PALIERO C.E., *La riforma del sistema sanzionatorio: percorsi di metodologia comparata*, in *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, p. 205.
PALIERO C.E., *Commento all'art. 1 l. 27 maggio 1998, n. 165*, in *Leg. pen.*, 1998, p. 812.
PALIERO C.E., *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231: da ora in poi,* societas delinquere (et puniri) potest, in *Corr. giur.*, 2001, p. 845.
PALIERO C.E., *La responsabilità penale della persona giuridica nell'ordinamento italiano: profili sistematici*, in F. Palazzo (a cura di), Societas puniri potest*. La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Padova, 2003, p. 17.
PALIERO C.E., *La responsabilità penale della persona giuridica: profili strutturali e sistematici*, in G. De Francesco (a cura di), *La responsabilità degli enti: un nuovo modello di giustizia "punitiva"*, Torino, 2004, p. 21.
PALIERO C.E., *La riforma del sistema sanzionatorio tra utopia e realtà*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 273.
PALIERO C.E., *La società* punita*: del* come*, del* perché*, e del* per cosa, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1516.
PALIERO C.E., voce *Colpa di organizzazione e persone giuridiche*, in M. Donini (diretto da), *Reato colposo*, *Enc. dir. – I tematici*, Milano, 2008, p. 64.
PALIERO C.E., *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2012, p. 95.
PALIERO C.E., *Il sogno di Clitennestra: mitologie della pena. Pensieri scettici su modernità e archeologia del punire*, 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*, I, Milano, 2018, p. 69.
Paliero C.E., *La colpa di organizzazione tra responsabilità collettiva e responsabilità individuale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2018, p. 175.
Paliero C.E., *La sanzione amministrativa tra pena criminale e garanzie processuali*, in M. Donini, L. Foffani (a cura di), *La 'materia penale' tra diritto nazionale e diritto europeo*, Milano, 2018, p. 209.
Paliero C.E., *Il mercato della penalità*, Torino, 2021.
Paliero C.E., *Il sistema sanzionatorio dell'illecito dell'ente: sistematica e* rationale, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1199.
Paliero C.E., *La responsabilità* ex crimine *della persona giuridica: imputazione e sistematica*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 3.
Paliero C.E., Fusco E., *L'"happy end" di una saga giudiziaria: la colpa di organizzazione trova (forse) il suo tipo*, in *Sist. pen.*, 27 settembre 2022.
Paliero C.E., Piergallini C., *La colpa di organizzazione*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2006, p. 167.
Paliero C.E., Travi A., *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988.
Paliero C.E., Travi A., voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1989, p. 345.
Panizzo F., *Il lavoro di pubblica utilità*, in Aa.Vv., *Il sistema sanzionatorio nel procedimento penale davanti al giudice di pace*, Milano, 2005, p. 69.
Pannain R., *Le incapacità giuridiche quali effetti – penali e non – delle sentenze penali*, in *Ann. Camerino*, 1938, p. 1.
Pansini C., *Aporie normative, difetti di coordinamento e supplenza giurisprudenziale in tema di nuovi strumenti di prevenzione applicabili alle imprese*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 6, p. 1339.
Papa M., *Giudice di pace e reati del codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 158.
Papa M., *La competenza per i reati previsti dal codice penale*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 95.
Papa M., *La selezione dei reati per il sistema penale del giudice di pace: costruzione di un nuovo sistema punitivo e mutazioni della legalità penale*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 19.
Parlato L., *La messa alla prova dopo il 'dictum' della Consulta: indenne ma rivisitata e in attesa di nuove censure*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2019.
Pascale M., *Libertà vigilata dell'ergastolano liberato condizionalmente: misura di sicurezza o alternativa alla detenzione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1610.
Pasculli M.A., *Diritti umani e responsabilità da reato: l'art. 25* terdecies *d.lgs. 231/2001*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2018, n. 1, p. 83.
Pasculli M.A., voce *Responsabilità penale degli enti*, in *Dig. disc. pen.*, agg. X, Torino, 2018, p. 725.
Pasta A., *Sospensione del procedimento con messa alla prova e "rieducazione degli*

imputati": commiato dalla semantica e dalla logica dualista del processo, in *Cass. pen.*, 2019, p. 2326.

Pavarini M., *"Il socialmente pericoloso" nell'attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 439.

Pavarini M., *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, in *Le misure di prevenzione. Atti del convegno di Alghero*, Milano, 1975, p. 283.

Pavarini M., *«Concentrazione» e «diffusione» del penitenziario. La tesi di Rusche e Kirchheimer e la nuova strategia del controllo sociale in Italia*, in G. Rusche, O. Kirchheimer, *Pena e struttura sociale*, trad. it. D. Melossi, M. Pavarini, Bologna, 1978, p. 341.

Pavarini M., *La pena «utile», la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, in *Rass. penit. crimin.*, 1983, p. 1.

Pavarini M., *Fuori dalle mura del carcere. La dislocazione dell'ossessione correzionale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1986, p. 251.

Pavarini M., *«L'inferno esiste, anche se all'inferno non c'è nessuno». Osservazioni su ordinamento penitenziario e ruolo della pena*, in *Quest. giust.*, 1986, p. 804.

Pavarini M., *Processi di ri-carcerizzazione e "nuove" teorie giustificative della pena*, in *Rass. penit. crimin.*, 2000, p. 95.

Pavarini M., *Dalla pena perduta alla pena ritrovata? Riflessioni su una "recherche"*, in *Rass. penit. crimin.*, 2001, p. 113.

Pavarini M., *Le attuali tendenze della penalità: residualità del carcere e pene alternative di fronte alla competenza penale del giudice di pace*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 43.

Pavarini M., *Sicurezza dalla criminalità e governo democratico della città*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Milano, 2006, p. 1019.

Pavarini M., *Governare la penalità. Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in *Ius17*, 2013, n. 3.

Pazienza F., *Brevi riflessioni sulla costituzionalità delle pene accessorie*, in *Arch. pen.*, 1970, II, p. 299.

Pedio T., voce *Domicilio coatto*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 886.

Pedrazzi C., *Reati fallimentari*, in C. Pedrazzi, A. Alessandri, L. Foffani, S. Seminara, G. Spagnolo, *Manuale di diritto penale dell'impresa*, Bologna, 2000, p. 99.

Pelissero M., *Pericolosità sociale e doppio binario: vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino, 2008.

Pelissero M., *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 261.

Pelissero M., *La politica penale delle interpolazioni*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, n. 1, p. 61.

Pelissero M., *I destinatari della prevenzione* praeter delictum*: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 439.

Pelissero M., *La metamorfosi della pena in fase esecutiva tra funzione rieducativa e*

legalità della pena. Una lettura sostanziale della crisi del giudicato, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, I, Milano, 2018, p. 339.

Pelissero M., *Infermità psichica sopravvenuta: un fondamentale intervento della Corte costituzionale a fronte del silenzio del legislatore*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1261.

Pelissero M., *La tutela della libertà personale al di fuori del diritto penale. Misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2020, n. 3, p. 374.

Pelissero M., *Oltre la riforma Cartabia. Le prospettive della rieducazione nello sviluppo del sistema sanzionatorio*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Napoli, 2022, p. 15.

Pelissero M., *Prospettive della legalità penale*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 149.

Pelissero M., *La responsabilità dell'ente tra dipendenza da reato e autonomia*, in L. Cornacchia, E.D. Crespo (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi. Profili dogmatici e politico-criminali a oltre vent'anni dal d.lgs. 231/2001*, Torino, 2023, p. 29.

Pellegrini L., *Sanzione pecuniaria e responsabilità degli enti. Modelli strutturali, tecnica premiale, funzionalismo ed effettività riscossiva*, Torino, 2024.

Pellizzone I., *Misure di prevenzione personali e divieto di possesso e uso del telefono cellulare: là dove c'è un limite alla libertà di comunicazione, lì ci deve essere autorizzazione del giudice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1545.

Peluso C., voce *Misure di sicurezza*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 145.

Pepe C., *Prime "brecce" del ne bis in idem "europeo" nell'ordinamento italiano: quali implicazioni sul sistema sanzionatorio tributario?*, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1578.

Peraldo M., *Licenze, permessi e detenzione domiciliare "straordinari": il decreto "ristori" (d.l. 28 ottobre 2020, n. 137) e le misure eccezionali in materia di esecuzione penitenziaria*, in *Sist. pen.*, 16 novembre 2020.

Perini C., *Condotte riparatorie ed estinzione del reato* ex *art. 162* ter *c.p.: deflazione senza* Restorative Justice, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1274.

Perini C., *Prime note sulla disciplina organica della giustizia riparativa: "infrastrutture" e raccordi di sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 97.

Peroni F., *La sentenza di patteggiamento*, Padova, 1999.

Perrone D., *L'intervento di riforma in materia di pena pecuniaria: l'obiettivo mancato dell'effettività tra vincoli di delega e difficoltà esecutive*, in *Leg. pen.*, 8 febbraio 2023.

Perrone P., *La legge n. 161/2017 e le sue modifiche al d.lgs. n. 159/2011 in tema di applicazione di misure di prevenzione agli indiziati di reati contro la pubblica amministrazione. Un invito alla magistratura: adelante con juicio*, in *Quest. giust.*, 11 dicembre 2017.

Pertile A., *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, V (*Storia del diritto penale*), Padova, 1877.

Petralla E.V., Lobascio D., Ficco Regina S., *L'evoluzione del sistema dell'esecuzione*

penale esterna: nuovi approcci di gestione – nuove prospettive di studio, in *Rass. it. crim.*, 2011, p. 32.

PETRINI D., *La sospensione condizionale delle sanzioni sostitutive applicate su richiesta dell'imputato*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 314.

PETRINI D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure* praeter delictum, Torino, 1996.

PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in *Annali della storia d'Italia*, Torino, 1997, p. 891.

PETRINI D., *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, in *Quaderni del C.S.M.*, 1998, n. 104.

PETRINI D., *Certezza della pena e modelli sanzionatori*, in P. Pisa (a cura di), *Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Torino, 2008, p. 199.

PETROCELLI B., *La pericolosità criminale e la sua posizione giuridica*, Padova, 1940.

PEZZELLA V., *Per la sospensione condizionale ora conta soltanto la pena detentiva*, in *Dir. giust.*, 2004, n. 27, p. 52.

PHELPS M., *Mass Probation: Toward a more Robust Theory of State Variation in Punishment*, in *Punishment and Society*, 2017, vol. 19 (1), p. 53.

PIASENZA P., *Polizia e mendicità a Parigi tra sei e settecento*, Torino, 1983.

PICCARDI M., *Legittima la confisca "allargata" nel caso di condanna per ricettazione*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 2816.

PICCIALLI P., *Il profitto del reato e la confisca*, in *Corr. mer.*, 2008, n. 7, p. 854.

PICCIONE D., *Il silenzioso epitaffio per l'art. 148 c.p.: l'inizio della fine per la differenza di trattamento tra grave infermità fisica e psichica*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1121.

PICCIONE D., *La Corte costituzionale controcorrente: il trattamento del "reo folle" e l'abrogazione implicita dell'art. 148 c.p. nella sent. n. 99 del 2019*, in *Studium iuris*, 2020, p. 19.

PICOTTI L., *Il nuovo volto del sistema sanzionatorio del giudice di pace: considerazioni conclusive*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 197.

PIERGALLINI C., *Sistema sanzionatorio e reati previsti dal codice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 1353.

PIERGALLINI C., *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, II ed., Milano, 2010, p. 211.

PIERGALLINI C., *Il modello organizzativo alla verifica della prassi*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 375.

PIERGALLINI C., *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo"* ex *d.lg. n. 231/2001. Parte I*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 376.

PIERGALLINI C., *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo"* ex *d.lg. n. 231/2001. Parte II*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 842.

PIERGALLINI C., Ius sibi imponere*: controllo penale mediante autonormazione?*, in Aa. Vv., *La crisi della legalità. Il "sistema vivente" delle fonti penali*, Napoli, 2016, p. 117.

PIERGALLINI C., *Pene 'private' e prevenzione penale. Antitesi o sincrasi?*, 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*, II, Milano, 2018, p. 631.

PIERGALLINI C., *Il "penale" senza "diritto"?*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, I, Milano, 2022, p. 709.

PIERGALLINI C., *Una sentenza "modello" della Cassazione pone fine all'estenuante vicenda "Impregilo"*, in *Sist. pen.*, 27 giugno 2022.

PIFFER G., sub *Art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., tomo VI, Milano, 2021, p. 1082.

PIGNATONE G., *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, n. 4, p. 259.

PINELLI C., *Ma cosa ha detto "un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale"? Ancora sul contrasto di leggi nazionali con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1554.

PISA P., *Le pene accessorie: problemi e prospettive*, Milano, 1984.

PISA P., *Pene accessorie di durata fissa e ruolo "riformatore" della Corte costituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 216.

PISANELLO N., *Gli effetti del controllo giudiziario sul giudizio amministrativo*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 271.

PISANI N., *Misure di prevenzione e pericolosità "generica", tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 322.

PISANI N., *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Le pene sostitutive*, in *Giur. it.*, 2023, p. 942.

PISATI M., *Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1342.

PISTORELLI L., *Confisca del profitto del reato e responsabilità degli enti nell'interpretazione delle sezioni unite*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 4544.

PISTORELLI L., *Nuovo delitto di "atti persecutori" (c.d.* stalking*)*, in S. Corbetta, A. Della Bella, G. L. Gatta (a cura di), *Sistema penale e sicurezza pubblica: le riforme del 2009*, Assago, 2009, p. 153.

PITINO A., *L'ammonimento amministrativo in caso di stalking e di violenza domestica. Profili teorici e giurisprudenziali*, in *Dir. pubbl.*, 2017, n. 2, p. 399.

PITTARO P., *L'effettività della sanzione penale: un'introduzione*, in F. Giunta, R. Orlandi, P. Pittaro, A. Presutti (a cura di), *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 3.

PITTARO P., *Le pene accessorie: un'introduzione*, in AA.VV., *Pene accessorie e sistema penale*, Trieste, 2001, p. 7.
PITTARO P., *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 143.
PITTARO P., *Misure di prevenzione personali e sistema penale*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 171.
POLIMENI V., *Considerazioni a margine della sentenza Corte cost., 11 aprile 2023, n. 66: una battuta d'arresto nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul superamento degli automatismi sanzionatori?*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3.
PONTI G., MERZAGORA BETSOS I., *Compendio di criminologia*, V ed., Milano, 2008.
PRATT J., *Beyond «Gulag Western Style»? A Reconsideration of Nils Christie's Crime Control as Industry*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 3, p. 283.
PRESUTTI A., *Commento all'art. 13 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 162.
PRESUTTI A., *Commento all'art. 14 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 172.
PRESUTTI A., *L'effettività della pena nel contesto della fase esecutiva*, in F. Giunta, R. Orlandi, P. Pittaro, A. Presutti (a cura di), *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 57.
PRESUTTI A., *Una alternativa in crisi di identità ovvero l'affidamento in prova dopo la legge 27 maggio 1998 n. 165*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 178.
PRINZIO P., *Sul rapporto tra giudizio sulla legittimità dell'informazione antimafia interdittiva e istituto del controllo giudiziario "volontario"*, in *Foro it.*, 2024, III, c. 284.
PROCACCINO A., voce *Pericolosità (accertamento della)*, in *Dig. disc. pen.*, agg. III, Torino, 2005, p. 1051.
PROCACCINO A., *Illegittimità dell'art. 649 c.p.p. e doppio binario punitivo per il diritto d'autore. La spinta gentile e i* caveat, in *Giur. cost.*, 2022, p. 1590.
PUGIOTTO A., *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 1204.
PULITANÒ D., *Magistratura e sistema penale*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, 1976, p. 46.
PULITANÒ D., *Politica criminale*, in G. Marinucci, E. Dolcini (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 3.
PULITANÒ D., *La responsabilità "da reato" degli enti: i criteri d'imputazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 415.
PULITANÒ D., voce *Responsabilità amministrativa per i reati delle persone giuridiche*, in *Enc. dir.*, agg. VI, 2002, p. 953.
PULITANÒ D., *La sospensione condizionale della pena: problemi e prospettive*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 115.
PULITANÒ D., *Criteri d'imputazione all'ente della responsabilità «da reato»*, in G. Spagnolo (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi. Cinque anni di applicazione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2007, p. 25.
PULITANÒ D., *Etica e politica del diritto penale ad 80 anni dal Codice Rocco*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 486.
PULITANÒ D., *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, p. 123.

PULITANÒ D., *Responsabilità degli enti e reati colposi*, in A.M. Stile, V. Mongillo, G. Stile (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni dal d.lgs. n. 231/2001. Problemi applicativi e prospettive di riforma*, Napoli, 2013, p. 243.
PULITANÒ D., *Crisi della legalità e confronto con la giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 29.
PULITANÒ D., *Sulla pena. Fra teoria, principi e politica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 642.
PULITANÒ D., *La misura delle pene. Fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 2, p. 48.
PULITANÒ D., *Minacciare o punire*, 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*, I, Milano, 2018, p. 3.
PULITANÒ D., *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n. 3, p. 235.
PULITANÒ D., *Una svolta importante nella politica penale*, in *Leg. pen.*, 15 giugno 2021.
PULITANÒ D., *Legalità penale e nomofilachia*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 65.
PULITO L., *Presupposti applicativi e contenuti della misura*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 77.
PULITO L., *Messa alla prova per adulti: anatomia di un nuovo modello processuale*, in *Proc. pen. giust.*, 2015, p. 97.

QUATTROCCHI A., *Il divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale: le Sezioni Unite compongono il contrasto*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 491.

RAFFAELLI G.A., voce *Condanna condizionale*, in *Enc. giur. it.*, III, parte II, sez. IV, 1936, p. 580.
RAMACCI F., *Riduzioni di pena, liberazione anticipata e liberazione condizionale*, in V. Grevi (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 115.
RANIERI S., *Pene pecuniarie e rieducazione del condannato*, in *Scuola pos.*, 1966, p. 265.
RAPINO F., *La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell'applicazione di misure personali e patrimoniali all'evasore fiscale socialmente pericoloso*, in *Dir. pen. cont.*, 26 marzo 2013.
RAVIZZA A., *La condanna condizionale*, Milano, 1911.
RAZZANTE R., *Art. 25*-quater, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 695.
RE L., *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Bari, 2006.
REBORA M., voce *Domicilio coatto*, in *Dig. it.*, Torino, 1899-1902, p. 718.
REBORA M., voce *Oziosi e vagabondi*, in *Enc. giur. it.*, XII, Milano, 1915, p. 1292.

RECCHIONE S., *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 *Dir. pen. cont.*, 16 ottobre 2017.

REES E., FISHER R., THOMAS R., *Blackstone's guide to The Proceeds of Crime Act 2002*, V ed., Oxford, 2015, p. 167.

RICCIO S., *Responsabilità e pericolosità nella dottrina e nel codice penale*, Napoli, 1931.

RICCIO S., *Abitualità e professionalità nel reato*, in *Nov. dig. it.*, I, Torino, 1957, p. 62.

RICCIOTTI R., RICCIOTTI M.M., voce *Espulsione degli stranieri*, in *Dig. disc. pen.*, agg. II, Torino, 2004, p. 210.

RIPAMONTI D., *Art. 15. Commissario giudiziale*, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 429.

RISICATO L., *L'illecito civile punitivo come ircocervo giuridico: brevi considerazioni su pregi, difetti e possibili degenerazioni della privatizzazione del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 487.

RISICATO L., *La riforma delle pene sostitutive tra molti pregi e qualche asimmetria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 585.

RISICATO L., *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale. Introduzione*, in *Giur. it.*, 2023, p. 941.

RIZZATO E., *Misure di prevenzione e Cedu*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2076.

ROCCHI F., *La controversa natura della libertà vigilata collegata obbligatoriamente alla liberazione condizionale: tra istanze di risocializzazione e di difesa sociale*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 728.

ROIA F., *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, 2018, p. 1483.

ROIA F., ROMANI I., *L'amministrazione giudiziaria come strumento di prevenzione dello sfruttamento lavorativo nella giurisprudenza del Tribunale di Milano*, in M. Ferraresi, S. Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, Modena, 2024, p. 248.

ROMANO B., *La riforma del sistema penale secondo la Commissione Lattanzi*, in *Leg. pen.*, 23 giugno 2021.

ROMANO M., Societas delinquere non potest *(nel ricordo di Franco Bricola)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 1031.

ROMANO M., *La responsabilità amministrativa degli enti, società o associazioni: profili generali*, in *Riv. soc.*, 2002, p. 393.

ROMANO M., *Confisca, responsabilità degli enti, reati tributari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1674.

ROMANO M., *Pene pecuniarie, esborsi in denaro, risarcimento del danno, danni punitivi*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, II, Milano, 2018, p. 501.

ROMBI N., *Le sezioni unite della Cassazione e il regime temporale dell'art. 578*-bis *c.p.p.*, in *Proc. pen. giust.*, 2023, p. 1074.

ROMOLOTTI T.E., *Art. 25*-quinquies, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 716.
RONCO D., TORRENTE G., *Pena e ritorno. Una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, Milano, 2017.
ROSSETTI A., *La nozione di profitto oggetto di confisca a carico degli enti*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 1281.
ROSSI A., *Modelli di organizzazione, gestione e controllo: regole generali e individuazioni normative specifiche*, in *Giur. it.*, 2009, p. 1836.
ROTHMAN D.J., *The Discovery of the Asylum. Social Order and Disorder in the New Republic*, Boston, 1971.
ROTHMAN D.J., *Conscience and Convenience. The Asylum and its Alternatives in Progressive America*, Boston, 1980.
ROTHMAN D.J., *Social Control: The Uses and Abuses of the Concept in the History of Incarceration*, in *Rice University Studies*, 1981, vo. 67, pp. 9-22, trad. it. in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004, p. 290.
ROVERSI A. (a cura di), *Calcio e violenza in Europa. Inghilterra, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Danimarca*, Bologna, 1990.
ROVERSI A. (a cura di), *Calcio, tifo e violenza: il teppismo calcistico in Italia*, Bologna, 1992.
RUBIOLA E., *Commento all'art. 2 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 115.
RUBIOLA E., *Commento all'art. 3 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 117.
RUBIOLA E., *Commento all'art. 4 l. 10 ottobre 1986, n. 663*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 120.
RUGGERI F., *Le pene sostitutive: caratteri generali e profili procedurali*, in A. Salerno (a cura di), *L'applicazione della pena e le pene sostitutive dopo la riforma Cartabia*, Napoli, 2023, p. 173.
RUGGIERO R.A., Roma locuta*: no alla messa alla prova per l'ente imputato*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 1912.
RUOTOLO M., *Quando l'inerzia del legislatore rende indifferibile l'intervento della Corte costituzionale. A proposito dell'applicazione della detenzione domiciliare per il "reo folle"*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1103.
RUSCHE G., KIRCHHEIMER O., *Punishment and Social Structure*, New York, 1968, trad. it. *Pena e struttura sociale*, Bologna, 1978.
RUSSO R., *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 523.

SABATINI Gius., voce *Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica*, in *Nov. dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 772.
SABIA R., *Delitti di terrorismo e responsabilità da reato degli enti tra legalità e esigenze di effettività*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 1, p. 208.
SANDRELLI E., *La disciplina del rimpatrio obbligatorio*, in *Crit. pen.*, 1963, p. 24.
SANDRELLI E., *Brevi note sulle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in *Rass. studi penit.*, 1965, p. 25.
SANDULLI G.M., *Legittimità dell'arresto in flagranza nel caso di contravvenzione al foglio di via obbligatorio e per inosservanza del provvedimento di rimpatrio*, in *Riv. pol.*, 1971, p. 627.

SANNA A., *La messa alla prova non è una pena: la Corte costituzionale salva il confine tra cognizione ed esecuzione*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 688.
SANNA G., *La Commissione per l'ammonizione e il confino può continuare l'esercizio delle sue funzioni*, in *Giust. pen.*, 1950, I, c. 149.
SANTALUCIA B., voce *Pena criminale (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 734.
SANTORO A., *Sospensione condizionale della pena e condanna precedente*, in *Scuola pos.*, 1971, p. 551.
SANTORO E., *Carcere e società liberale*, II ed., Torino, 2004.
SANTORO E., TUCCI S., *L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica*, in *Rass. penit. crimin*., 2006, n. 1, p. 79.
SANTUCCI G., *Prostituzione libera e misure prevenzionali*, in *Foro it.*, 1959, II, c. 110.
SAREDO G., *Accattonaggio o mendicità*, in *Dig. it.*, 1894, p. 250.
SARTARELLI S., *Considerazioni sulla legge (di riforma?) del 27 maggio 1998, n. 165*, in *Ind. pen.*, 1999, p. 741.
SARTARELLI S., sub *Art. 47*, in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2023, p. 1605.
SBARRO A., sub *Art. 25*-duodevicies *d.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 820.
SCALFATI A., *La debole convergenza di scopi nella deflazione promossa dalla legge n. 67/2014*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 1.
SCALFATI A., *Funzioni della pena e obbiettivi giudiziari*, in *Proc. pen. giust.*, 2025, n. 1, p. 1.
SCARIATO F., *Perplessità e preoccupazioni: la Corte costituzionale ritorna sulla confisca antimafia*, in *Riv. pen.*, 2018, p. 451.
SCHIAVI M., *La conversione delle pene pecuniarie: dal principio di inderogabilità della pena al bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 722.
SCIARRONE R., voce *Impresa mafiosa*, in M. Mareso, L. Pepino (a cura di), *Dizionario enciclopedico di mafia e antimafia*, Torino, 2013, p. 318.
SCOLETTA M., *La confisca di denaro quale prezzo o profitto del reato è sempre "diretta" (ancorché il denaro abbia origine lecita). Esiste un limite azionabile alla interpretazione giudiziaria della legge penale?*, in *Sist. pen.*, 23 novembre 2021.
SCOLETTA M., *Condotte riparatorie e* ne bis in idem *nella responsabilità delle persone giuridiche per illeciti tributari*, in *Sist. pen.*, 28 novembre 2022.
SCOLETTA M., *Riaccentramento del sindacato di legittimità ed effettività dei diritti fondamentali europei: l'esempio della garanzia del* ne bis in idem, in *Oss. AIC*, 2023, n. 1, p. 342.
SCORCIA S.M., *Il regime intertemporale della confisca (senza condanna) nella pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 777.
SCUDIERO F., *La confisca allargata. Caratteristiche e limiti di configurabilità*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 1272.
SECCI M., voce *Libertà vigilata*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, p. 578.

SEMINARA S., *Riflessioni sulla «riparazione» come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, II, Milano, 2018, p. 553.
SERENI A., *L'ente guardiano. L'autorganizzazione del controllo penale*, Torino, 2016.
SERENI A., *La colpa di organizzazione nella responsabilità dell'ente da reato. Profili generali*, in D. Piva (a cura di), *La responsabilità degli enti* ex *d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, p. 58.
SGUBBI F., *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019.
SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974.
SICLARI B., *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza personali*, Milano, 1977.
SIGISMONDI A., *Pene pecuniarie e funzione rieducativa*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 146.
SILVESTRI P., *Nuova disciplina delle condotte riparatorie*, in *Treccani – Il libro dell'anno del diritto 2018*, Roma, 2019, p. 121.
SIMON J., *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed Americand Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford, 2007, trad. it. *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, 2008.
SIRACUSANO F., *I destinatari della prevenzione personale per "fatti di mafia"*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 2.
SIRACUSANO F., *Il "reo folle" davanti al Giudice delle leggi: la Corte costituzionale supplisce all'ostinata inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1111.
SIRACUSANO F., *L'impresa a "partecipazione mafiosa" tra repressione e prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3.
SNYDER F., HAY D., *Comparisons in the social history of law: labour and crime*, in F. Snyder, D. Hay (a cura di), *Labour, Law, and Crime. An historical perspective*, London, 1987, p. 1.
SOMMA E., *Palingenesi, razionalizzazione e "sperimentazione" nella novella penitenziaria del 1986*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 78.
SORBELLO P., *Attività autorizzate ed illeciti penali ed amministrativi. L'uso di sostanze stupefacenti*, in G. Isolera, G. Spangher, L. Della Ragione (a cura di), *I reati in materia di stupefacenti*, Milano, 2019, p. 731.
SPAGNOLO G., *Il d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231: cenni storici e principi fondamentali*, in G. Spagnolo (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti collettivi. Cinque anni di applicazione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2007, p. 7.
SPANGHER G., *Considerazioni sul processo "criminale" italiano*, Torino, 2015.
SPANGHER G., *La riforma Cartabia nel labirinto della politica*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1155.
SPIERENBURG P., *The Spectacle of Suffering. Expectations and the Evolution of Repression: From a Preindustrial Metropolis to the European Experience*, Cambridge, 1984.
SPINELLI F., *Ammonizione, confino e Costituzione*, in *Giust. pen.*, 1950, I, c. 65.
SPROAT P., *Unexplained wealth orders: an explanation, assessment and set of predictions*, in *Journal of Criminal Law*, 2018, 82(3), p. 232.

SQUILLACI E., *La confisca «allargata» quale fronte avanzato di neutralizzazione dell'allarme criminalità*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 1525.
SQUILLACI E., *La prevenzione illusoria. Uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale 'reale'*, Napoli, 2020.
SQUIRES D., *Civil recovery*, in I. Smith, T. Owen QC (a cura di), *Asset Recovery. Criminal Confiscation and Civil Recovery*, Londra, 2003, p. 235.
STELLA F., *La giustizia e le ingiustizie*, Bologna, 2006.
STICCHI DAMIANI S., *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa: il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi indiziari*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 89.
STILE A.M., *Disciplina e criteri di conversione delle pene sostitutive*, in *Atti del Convegno di studio sulla legge 24 novembre 1981, n. 689. Modifiche al sistema penale*, Sant'Arcangelo di Romagna, 1984, p. 121.
STILE A.M., *La riforma della sospensione condizionale della pena nella prospettiva di un nuovo sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 997.
STORTONI L., *Introduzione sugli aspetti di diritto penale sostanziale*, in L. Picotti, G. Spangher (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, p. 15.
STURLA M.T., *Profili processuali della «nuova» sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni (art. 24 l. 7 agosto 1992, n. 356)*, in AA.VV., *Mafia e criminalità organizzata*, II, all'interno della collana *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da F. Bricola, V. Zagrebelsky, Torino, 1995, p. 962.
SUTHERLAND E.H., *White Collar Crime*, New York, 1949, trad. it. *Il crimine dei colletti bianchi*, Milano, 1987.

TAGLIARINI F., *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in *Ind. pen.*, 1974, p. 369.
TAGLIARINI F., voce *Pericolosità*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, p. 6.
TAMBURINO G., *Misure alternative e sostitutive – le prassi*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 47.
TARELLO G., *Storia della cultura giuridica moderna*, I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976.
TAVERRITI S., *Autonormazione e prospettive autopoietiche della gestione della penalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1931.
TAVERRITI S., *Che cosa genera il sonno del Leviatano? Modelli e movimenti dell'autonormazione nelle pieghe dell'ordinamento penale statale*, in *Criminalia*, 2021, p. 129.
TAVERRITI S., *La responsabilità degli enti per i reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro nella giurisprudenza del Tribunale di Milano. Un'analisi quantitativa e qualitativa delle decisioni ex art. 25-septies negli anni 2016-2022*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2024, n. 1, p. 300.
TAVERRITI S., *L'autocontrollo penale. Sistematica e funzionalità politico-criminale del diritto riflessivo*, Milano, 2025.

TERRADAS SABORIT I., *La vendetta nell'ordinamento vendicatorio*, in P. Di Lucia, L. Mancini (a cura di), *La giustizia vendicatoria*, Pisa, 2015, p. 125.
TIRELLI M., *"Colletti bianchi" e affidamento in prova: verso una nuova concezione?*, in *Quest. giust.*, 2000, p. 187.
TONDIN F., *Rifiuto di iscrizione nella "white list" e ammissibilità del controllo giudiziario volontario*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 2304.
TONNARA P., *Informative antimafia e discrezionalità del prefetto*, in *Urb. app.*, 2017, p. 223.
TORRE V., sub *Art. 25*-quinquies *d.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 622.
TRAPANI M., voce *Confisca (diritto penale)*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988.
TRAPANI M., *La rieducazione del condannato tra "ideologia correzionalistica" del trattamento e "garanzie" costituzionali di legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1693.
TRAVAGLIA CICIRELLO T., *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*, Milano, 2018.
TRAVAGLIA CICIRELLO T., *La riforma delle sanzioni sostitutive e le potenzialità attuabili del lavoro di pubblica utilità*, in *Leg. pen.*, 21 settembre 2022.
TRIGGIANI N., *Dal* probation *minorile alla messa alla prova degli imputati adulti*, in N. Triggiani (a cura di), *La deflazione giudiziaria. Messa alla prova degli adulti e proscioglimento per tenuità del fatto*, Torino, 2014, p. 13.
TRINCHERA T., *La sentenza delle Sezioni Unite sulla rilevanza dei redditi non dichiarati al fisco ai fini della confisca di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 23 settembre 2014.
TRINCHERA T., *Confiscare senza punire? Uno studio sullo statuto di garanzia della confisca della ricchezza illecita*, Torino, 2020.
TRINCHERA T., *Art. 240 c.p.*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., I, Milano, 2021, p. 2820.
TRIPODI A.F., Ne bis in idem *europeo e doppi binari punitivi. Profili di sostenibilità del cumulo sanzionatorio nel quadro dell'ordinamento multilivello*, Torino, 2022.
TRIPODI A.F., *Archiviazione 231 per* ne bis in idem*. Quando la disciplina della responsabilità da reato degli enti "incrocia" la garanzia europea*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 981.
TRONCONE P., *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 1.
TRONCONE P., *Alla ricerca di uno statuto normativo di coerenza sistematica nel conflitto tra confisca e istanza risarcitoria nel processo penale*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 3.
TURCHETTI S., *Legge svuotacerceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, in *Dir. pen. cont.*, 14 dicembre 2010.
TURCHETTI S., sub *Art. 53 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2021, p. 2102.

TURCHETTI S., sub *Art. 54 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2021, p. 2106.
TURCHETTI S., sub *Art. 60 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., IV, Milano, 2021, p. 2127.
TUTINELLI V., GIORGIS E., *Art. 24*-ter, in M. Levis, A. Perini (a cura di), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, 2021, p. 611.

UBERTIS G., *Profili di epistemologia giudiziaria*, Milano, 2015.

VALIANI N., sub *Art. 25*-quater *d.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, II ed., 2024, p. 605.
VALORI C., Probation *e messa alla prova nell'esperienza del Tribunale di Milano*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2018, p. 265.
VALSECCHI A., *Il delitto di «atti persecutori» (il c.d.* stalking*)*, in O. Mazza, F. Viganò (a cura di), *Il "pacchetto sicurezza" 2009*, Torino, 2009, p. 229.
VARRASO G., voce *Giudice di pace (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 332.
VARRASO G., *Punti fermi, disorientamenti interpretativi e motivazioni "interesse" delle sezioni unite in tema di sequestro a fini di confisca e reati tributari*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 2806.
VARRASO G., D'ANGELO G., *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2022, n. 2, p. 12.
VARRASO G., PISATI M., *Controllo giudiziario delle aziende*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, II ed., Milano, 2024, p. 1356.
VASSALLI G., *La confisca dei beni: storia recente e profili dommatici*, Padova, 1951.
VASSALLI G., *Trattamento giuridico-penale dei delinquenti professionali e dei delinquenti abituali*, in *Scuola pos.*, 1953, p. 487.
VASSALLI G., *Le presunzioni di pericolosità sociale di fronte alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 742.
VASSALLI G., *La pericolosità presunta del minore non imputabile*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 2.
VASSALLI G., *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di B. Petrocelli*, III, Milano, 1972, p. 1591.
VASSALLI G., *Relazione di sintesi*, in *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Milano, 1977, p. 657.
VASSALLI G., *Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni)*, in *Rass. penit. crim.*, 1982, p. 437.
VASSALLI G., *L'abolizione della pericolosità degli infermi di mente attraverso la cruna dell'ago*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1202.
VASSALLI G., voce *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 278.

VAUDANO M., *Con un intervento frettoloso e approssimativo si amplia il ricorso alla detenzione domiciliare*, in *Guida dir.*, 1998, n. 23, p. 24.
VELLUZZI V., *Sulla nozione di "interpretazione giuridica corretta" (e sui suoi rapporti con l'interpretazione estensiva)*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 2588.
VELLUZZI V., *Interpretazione, interpreti e diritto penale. Brevi riflessioni*, in *Criminalia*, 2016, p. 229.
VELLUZZI V., *L'interpretazione giuridica, la didattica universitaria e il ruolo del giudice penale: osservazioni a margine*, in V. Velluzzi, *Tra teoria e dogmatica*, II, Milano, 2020, p. 29.
VENDITTI C., *Riflessione sull'interazione fra le misure di prevenzione penale ed amministrative nel codice antimafia. Ricerca di coerenza sistemica nel codice antimafia*, in *Federalismi*, 2024, p. 233.
VENTUROLI M., *Il* sursis *franco-belga tra "gradualità" e diversificazione sospensivo-sanzionatoria*, in E. Dolcini, A. Della Bella (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma*, Milano, 2020, p. 29.
VENTUROLI M., *Modelli di individualizzazione della pena. L'esperienza italiana e francese nella cornice europea*, Torino, 2020.
VERGINE A.L., *La sospensione condizionale delle pene pecuniarie: contrasti giurisprudenziali e proposte di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, p. 1167.
VERGINE A.L., voce *Sospensione condizionale della pena*, in *Dig. disc. pen.*, XIII, Torino, 1997, p. 442.
VERGINE F., voce *Confisca*, in *Dig. disc. pen.*, agg. IX, Torino, 2016, p. 179.
VERGINE F., *Le misure patrimoniali diverse dalla confisca*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 715.
VERONA F., *Oziosi e vagabondi nella legislazione penale dell'Italia liberale*, Pisa, 1984.
VIANELLO F., *Sociologia del carcere. Un'introduzione*, II ed., Roma, 2019.
VICOLI D., *Precedenti e fonti normative*, in G. Giostra, G. Illuminati (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, p. 3.
VIGANÒ F., *Art. 15. Commissario giudiziale*, in A. Presutti, A. Bernasconi, C. Florio (a cura di), *La responsabilità degli enti*, Padova, 2008, p. 206.
VIGANÒ F., *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2013.
VIGANÒ F., *Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1300.
VIGANÒ F., *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, p. 1334.
VIGANÒ F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3, p. 370.
VIGANÒ F., *Un'importante pronuncia della Consulta sulla proporzionalità della pena*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, n. 2, p. 61.
VIGANÒ F., *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, 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*, II, Milano, 2018, p. 885.
VIGANÒ F., *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1775.
VIGANÒ F., *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Giappichelli, 2021.
VIGANÒ F., *Discrezionalità giudiziaria e principi costituzionali*, in *Sist. pen.*, 6 marzo 2025.
VIGONI D., *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Milano, 2000.
VIGONI D., *La metamorfosi della pena nella dinamica dell'ordinamento*, Milano, 2011.
VINCIGUERRA S., *La riforma del sistema punitivo nella l. 24 novembre 1981, n. 689. Infrazione amministrativa e reato*, Padova, 1983.
VIOLANTE L., *Sulla riforma del sistema sanzionatorio*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, 1976, p. 28.
VIRGILIO A., *Le pene accessorie nel momento attuale*, Napoli, 1991.
VISCONTI C., *Il reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in *Ind. pen.*, 1993, p. 273.
VISCONTI C., *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese (working paper)*, in *Dir. pen. cont.*, 20 gennaio 2012.
VISCONTI C., *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2014.
VISCONTI C., *Strategie di contrasto dell'inquinamento dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 705.
VISCONTI C., *Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale*, in *Dir. pen. cont.*, 23 novembre 2015.
VISCONTI C., *Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2016.
VISCONTI C., *Codice antimafia: luci ed ombre della riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 145.
VISCONTI C., *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 237.
VISCONTI C., TONA G., *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *Leg. pen.*, 14 febbraio 2018.
VOGLIOTTI M., voce *Legalità*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, Milano, 2013, p. 371.
VOGLIOTTI M., *La nuova legalità penale e il ruolo della giurisdizione. Spunti per un confronto*, in *Sist. pen.*, 2020, n. 3, p. 45.
VON HENTIG H., *Die Strafe. Ursprung, Zweck, Psychologie*, Stoccarda, 1932, trad. it. *La pena. Origine, scopo, psicologia*, Milano, 1942.
VON LISZT F., *Der Zweckgedanke im Strafrecht*, Berlino, 1905, trad. it. *La teoria dello scopo nel diritto penale*, Milano, 1962.

VULCANO M., *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario* ex *artt. 34 e 34* bis *del codice antimafia*, in *Riv. stud. ric. crim. org.*, 2021, n. 3, p. 20.
VULCANO M., *Recensione a* E. Zuffada, Homo œconomicus periculosus. *Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, in *Sist. pen.*, 1° marzo 2024.

WACQUANT L., *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marsiglia, 2004, trad. it. *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, 2006.
WESTERMARCK E., *L'essenza della vendetta*, in P. Di Lucia, L. Mancini (a cura di), *La giustizia vendicatoria*, Pisa, 2015, p. 15.
WOLFGANG M.E., *Pioneering in Penology: The Amsterdam Houses of Correction in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, Philadelphia, 1944.

ZACCARIA G., *Una "nuova" legalità penale tra testo e interpretazione*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 12, p. 11.
ZACCARO G., *La messa alla prova per adulti. Prime considerazioni*, in *Quest. giust.*, 6 ottobre 2016.
ZAGREBELSKY V., *Pena pecuniaria e sospensione condizionale della pena*, in *Giur. pen.*, 1980, II, c. 241.
ZANNOTTI R., *Le misure alternative alla detenzione (in particolare l'affidamento in prova al servizio sociale) e la crisi del sistema sanzionatorio*, in *Ind. pen.*, 2000, p. 707.
ZANON N., *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale. Dieci casi*, Torino, 2024.
ZAPPALÀ E., *Commento all'art. 20 l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983, p. 330.
ZIZANOVICH R., *La confisca di prevenzione e il requisito della sproporzione tra beni posseduti ed attività economiche del proposto*, in *Cass. pen.*, 2015, p. 965.
ZUBOFF S., *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London, 2018, trad. it. *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, 2019.
ZUFFADA E., *Per le Sezioni Unite il divieto di partecipare a pubbliche riunioni imposto al sorvegliato speciale è da considerarsi limitato alle sole riunioni "in luogo pubblico"*, in *Dir. pen. uomo*, 5 dicembre 2019.
ZUFFADA E., *La prevenzione personale* ante delictum. *Alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in *Criminalia*, 2020, p. 253.
ZUFFADA E., Homo œconomicus periculosus. *Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Milano, 2022.
ZUFFADA E., *Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa interdittiva*, in *Sist. pen.*, 6 settembre 2022.

ZUFFADA E., *Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e stato di detenzione: verso il definitivo superamento della presunzione di persistente pericolosità per chi ha espiato una pena detentiva inferiore ai due anni?*, in *Sist. pen.*, 3 maggio 2024.
ZUFFADA E., *Pene sostitutive e misure di prevenzione: interferenze senza disciplina*, in *Sist. pen.*, 15 gennaio 2025.

Finito di stampare nel mese di giugno 2025
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE "CESARE BECCARIA"

Serie di diritto ecclesiastico e canonico

Per i tipi di Giuffrè

1. VITALI E.G., *Profili* dell'impedimentum criminis (1979), 8°, p. VIII-356.
2. ALBISETTI A., *Contributo allo studio del matrimonio putativo in diritto canonico* (1980), p. XIV-306.
3. ALBISETTI A., *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico* (1983), 8°, p. 132.
4. JASONNI M., *Contributo allo studio della «ignorantia juris» nel diritto penale canonico* (1983), 8°, p. IV-192.
5. VITALI E., CASUSCELLI G. (a cura di), *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli Accordi di Villa Madama*, atti del convegno (Milano-Bergamo 10-12 ottobre 1985) (1988), 8°, p. X-436.
6. CONSORZIO EUROPEO DI RICERCA SUI RAPPORTI TRA STATI E CONFESSIONI RELIGIOSE, *L'obiezione di Coscienza nei paesi della comunità europea*, atti dell'incontro (Bruxelles-Lovanio 7-8 dicembre 1990) (1992), 8°, p. VI-306.
7. CONSORZIO EUROPEO DI RICERCA SUI RAPPORTI TRA STATI E CONFESSIONI RELIGIOSE, *Stati e Confessioni religiose in Europa, modelli di finanziamento pubblico, scuola e fattore religioso*, Atti dell'incontro (Milano-Parma 20-21 ottobre 1989) (1992), 8°, p. VIII-214.
8. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *Marriage and religion in Europe*, Proceedings of the meeting (Augsburg 28-29 november 1991) (1993), 8°, p. VI-252.
9. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *Churches and labour law in the EC countries*, proceedings of the meeting (Madrid 27-28 november 1992) (1993), 8°, p. 282.
10. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *The legal status of the religious minorities in the countries of the european union*, proceedings of the meeting (Thessaloniki 10-20 november 1993) (1994), 8°, p. 380.
11. CONSORTIUM EUROPEEN: RAPPORTS RELIGIONS-ETAT, *Le statut constitutionnel des cultes dans les pays de l'union européenne*, Actes du colloque (Université de Paris XI, 18-19 novembre 1994) (1995), 8°, p. 234.
12. BARDI M., *Il dolo nel matrimonio canonico* (1996), 8°, p. VIII-274.
13. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *Religions in european union law*, proceedings of the colloquium (Luxembourg/Trier 21-22 november 1996) (1998), 8°, p. VI-196.
14. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *"New liberties" and church and state relationships in Europe*, proceedings of the meeting (Tilburg 17-18 november 1995) (1998), 8°, p. VIII-470.
15. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *New religious movements and the law in the European union*, proceedings of the meeting (Lisbon, Universidade Moderna 8-9 november 1997) (1999), 8°, p. VIII-392.
16. CONSORZIO EUROPEO DI RICERCA SUI RAPPORTI TRA STATI E CONFESSIONI RELIGIOSE, *Cittadini e fedeli nei paesi dell'unione europea, una doppia appartenenza alla prova della secolarizzazione e della Mondializzazione*, atti del colloquio (Università per stranieri, Reggio Calabria 12-15 novembre 1998) (1999), 8°, p. VI-428.

17. Consortium europeen pour l'etude des relations eglises-etat, *Le statut des confessions religieuses des états candidats à l'union européenne, sous la direction de Francis Messner*, actes du Colloque (Université Robert Schuman - CNRS, Strasbourg, 17-18 novembre 2000) (2002), 8°, p. VIII-276.
18. European consortium for church-state research, *Social welfare, religious organizations and the State*, editors Inger Dübeck and Frands Ole Overgaard, proceedings of the meeting (Sandjerg, 18-20 November 1999) (2003), 8°, p. VIII-232.
19. Pacillo V., *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato* (2003), 8°, p. XII-380.
20. Dieni E., Ferrari A., Pacillo V. (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture* (2006), 8°, p. XII-402.
21. Pasquali Cerioli J., *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose, contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano* (2006), 8°, p. VIII-206.
22. Finocchiaro F., *Saggi (1973-1978)*, a cura di Alessandro Albisetti (2008), 8°, p. XVI-730.
23. Vitali E., *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico* (2012), 8°, p. XXII-524.

Serie diritto penale

1. Maiani G., *Fondamento e valore dell'esimente prevista dall'art. 598 c.p.* (1970), p. XVIII-120.

Serie diritto processuale penale

1. Amodio E., *La motivazione della sentenza penale e il suo controllo in Cassazione* (1967), p. 221.
2. Dominioni O., *Improcedibilità e proscioglimento nel sistema processuale penale* (1974), p. VIII-376.
3. Amodio E., *Le cautele patrimoniali nel processo penale* (1971), p. VIII-312.
4. Dominioni O., *La testimonianza della parte civile* (1974), p. IV-152.

Serie unificata di diritto penale e diritto processuale penale

6. Ubertis G., *Fatto e valore nel sistema probatorio penale* (1979), p. IV-152.
7. Palmieri R., *Il delitto di avvelenamento di acque (art. 439 c.p.)* (1979), p. IV-170.
8. Presutti A., *La declaratoria delle nullità nel regime delle impugnazioni penali* (1982), p. IV-284.
9. Prosdocimi S., *Profili penali del postfatto* (1982), p. XII-344.
10. G. Ubertis, *Dibattimento senza imputato e tutela del diritto di difesa* (1984), p. IV-256.
11[1]. *Studi in memoria di Giacomo Delitala* (1984), I, p. IV-724.
11[2]. *Studi in memoria di Giacomo Delitala* (1984), II, p. VIII-725-1446.
11[3]. *Studi in memoria di Giacomo Delitala* (1984), III, p. VIII-1447-2166.
12. Presutti A., *Profili premiali dell'ordinamento penitenziario* (1986), p. IV-164.
13. Comucci P., *Nuovi profili del trattamento penitenziario* (1988), p. IV-164.
14. Barone G., *Enti collettivi e processo penale* (1989), p. VI-258.
15. *Studi in memoria di Pietro Nuvolone* (1991), I, p. VIII-792.
16. *Studi in memoria di Pietro Nuvolone* (1991), II, p. VI-706.
17. *Studi in memoria di Pietro Nuvolone* (1991), III, p. VI-698.
18. De Maglie C., *L'agente provocatore* (1991), p. XVI-456.
19. Peroni F., *Le misure interdittive nel sistema delle cautele penali* (1992), p. VI-270.
20. Bernasconi A., *La collaborazione processuale* (1995), p. VI-378.
21. Ruggieri F., *La giurisdizione di garanzia nelle indagini preliminari* (1996), p. VIII-326.
22. Catalano E.M., *La prova d'alibi* (1998), p. VIII-166.
23. Vigoni D., *L'applicazione della pena su richiesta delle parti* (2000), p. XIV-624.
24. *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia* (2000), I - Diritto penale, p. XII-942.

25. *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia* (2000), II - Procedura penale, p. VI-780.
26. *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia* (2000), III - Criminologia, p. VI-1056.
27. Catalano E.M., *L'accordo sui motivi di appello* (2001), p. VI-182.
28. Capitta A.M., *Ricognizioni e individuazioni di persone nel diritto delle prove penali* (2001), p. X-344.
29. Ruga Riva C., *Il premio per la collaborazione processuale* (2002), p. XVI-616.
30. Bonetti M., *Riservatezza e processo penale* (2003), p. XIV-358.
31. Pedrazzi C., *Diritto penale* (2003), I - scritti di parte generale, p. X-576.
32. Pedrazzi C., *Diritto penale* (2003), II - scritti di parte speciale. Reati contro il patrimonio - delitti contro la pubblica amministrazione - varia, p. VI-520.
33. Pedrazzi C., *Diritto penale* (2003), III - scritti di diritto penale dell'economia. Problemi generali - diritto penale societario, p. VI-848.
34. Pedrazzi C., *Diritto penale* (2003), IV - scritti di diritto penale dell'economia. Disciplina penale dei mercati - diritto penale bancario - diritto penale industriale - diritto penale fallimentare - varia, p. VI-1096.
35. Basile F., *La colpa in attività illecita. Un'indagine di diritto comparato sul superamento della responsabilità oggettiva* (2005), p. XX-928.
36. Lupária L., *La confessione dell'imputato nel sistema processuale penale* (2006), p. VIII-222.
37. *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, tre volumi, a cura di E. Dolcini e C.E. Paliero (2006), p. XVI-2996.
38. C. Sotis, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente* (2007), p. XX-360.
39. Vassalli G., Ferrari V., Dolcini E., Fiore C., Padoa Schioppa A., Paliero C.E., *Presentazione degli studi in onore di Giorgio Marinucci* (2007), p. VI-48.
40. Gatta G.L., *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi* (2008), p. XXVI-976.
41. Basile F., *Il delitto di abbandono di persone minori o incapaci (art. 591 c.p.). Teoria e Prassi* (2008), p. X-180.
42. Benussi C., *Infedeltà patrimoniale e gruppi di società* (2009), p. XVI-454.
43. Vigoni D., *Relatività del giudicato ed esecuzione della pena detentiva* (2009), p. X-336.
44. Bontempelli M., *L'accertamento amministrativo nel sistema processuale penale* (2009), p. X-354.
45. Basile F., *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali* (2010), p. XVI-496.
46. Capitta A.M., *La declaratoria immediata delle cause di non punibilità* (2010), p. XIV-274.
47. Miucci C., *La testimonianza tecnica nel processo penale* (2011), p. X-198.
48. Frioni I., *L'esame dell'imputato* (2011), p. X-214.
49. Vigoni D., *La metamorfosi della pena nella dinamica dell'ordinamento* (2011), p. X-370.
50. G. Marinucci, *La colpa. Studi* (2013), p. XXX-480.
51. *Europa e diritto penale*, a cura di C.E. Paliero e F. Viganò (2013), p. XIV-316.

Nuova serie (dal 2015)

1. Albisetti A., *Dieci saggi* (2015), p. VI-148.
2. Casuscelli G., *Scritti giovanili*, a cura di N. Marchei e J. Pasquali Cerioli (2015), p. XXII-290.
3. Pisani M., *Cesare Beccaria*. Studi (2015), p. X-154.
4. Ragucci G. (a cura di), *Il contributo di Enrico Allorio allo studio del diritto tributario*, Atti del convegno tenutosi presso l'università degli studi di Milano 12 giugno 2015 (2015), p. XVIII-216.
5. Catalano E.M., *Ragionevole dubbio e logica della decisione. Alle radici del giusnaturalismo processuale* (2016), p. VIII-208.
6. Della Bella A., *Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali. Presente e futuro del regime deten-*

tivo speciale ex art. 41 bis o.p. (2016), p. XVIII-460.

7. Bontempelli M., *La litispendenza penale* (2017), p. X-322.
8. Ragucci G. (a cura di), *Ezio Vanoni - giurista ed economista*, atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano 16 giugno 2016 (2017), p. XIV-262.
9. Lugli M., Toscano M. (a cura di), *Il matrimonio tra diritto ecclesiastico e diritto canonico* (2018), p. VIII-264.
10. Zirulia S., *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale* (2018), p. XVIII-484.
11. Bianchetti R., *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza* (2018), p. XXVIII-688.
12. Paliero C.E., Viganò F., Basile F., Gatta G.L. (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini* (2018), tomo I, p. XII-498 - tomo II, p. 499-1200.
13. Tira A., *Alle origini del diritto ecclesiastico italiano. Prolusioni e manuali tra istanze politiche e tecnica giuridica (1870-1915)* (2018), p. XX-394.
14. Bellucci L., *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and politics* (2018), p. XII-188.
15. Ragucci G., Albertini F.V. (a cura di), *Costituzione, legge, tributi. Scritti in Onore di Gianfranco Gaffuri* (2018), p. X-646.
16. Chiaraviglio P., *Il favoreggiamento del creditore nel diritto penale concorsuale* (2020), p. XII-616.
17. Mazzola R., *Componere. Offesa e riconciliazione nell'ordinamento vendicatorio* (2020), p. XII-170.
18. Galluccio A., *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, discorso d'odio e libertà di espressione nell'era di internet* (2020), p. X-442.
19. Ubiali M.C., *Attività politica e corruzione. Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato* (2020), p. XII-404.
20. Dolcini E., Della Bella A. (a cura di), *Le misure sospensivo-probatorie. Itinerari verso una riforma* (2020), p. XII-364.
21. Febbajo A., Paliero C.E., Fittipaldi E., Mazzola R., *L'eredità di Theodor geiger per le scienze giuridiche* (2020), p. VIII-424.
22. Della Bella A., Zorzetto S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria" Milano, 18-19 novembre 2019 (2020), p. XII-598.
23. Mariani E., *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi* (2021), p. XVI-532.
24. Poli P.F., *La colpa grave. I gradi della colpa tra esigenze di extrema ratio ed effettività della tutela penale* (2021), p. XII-514.
25. Biasi M., Ferraro F., Grieco D., Zirulia S. (a cura di), *L'emergenza Covid nel quadro giuridico, economico e sociale*. Atti del II convegno annuale del dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria", 15-18 marzo 2021 (2021), p. XII-320.
26. Finocchiaro S., *Confisca di prevenzione e civil forfeiture. Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna* (2022), p. XXII-474.
27. Ragucci G., *La legge generale tedesca del processo tributario. Finanzgerichtsordnung (FGO), testo e studi* (2022), p. XII-186.
28. Marino G., *Corporate tax governance, il rischio fiscale nei modelli di gestione d'impresa* (2022), p. X-438.
29. Zuffada E., *Homo OEconomicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese* (2022), p. XII-166.
30. Biasi M., *Studio sulla polifunzionalità del risarcimento del danno nel diritto del lavoro: compensazione, sanzione, deterrenza* (2022), p. XVI-208.
31. Piergallini C., Mannozzi G., Sotis C., Perini C., Scoletta M., Consulich F. (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero* (2022).

32. Mancini L., Milani D. (a cura di), *Pluralismo religioso e localismo dei diritti* (2022), p. VIII-286.
33. Ruffini R., Ingaggiati M., *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia: la valorizzazione delle competenze* (2023), p. XVIII-208.
34. Albanese D., *Cosa giudicata e confisca di prevenzione* (2024), p. 400.

Per i tipi di Giappichelli

35. Ragucci G. (a cura di), *Fisco, responsabilità, sanzioni. Una prospettiva multidisciplinare: accelerazione o* disruption? (2024), p. XVI-224.
36. Cianitto C., *Minoranze e simboli religiosi. I sikh tra identità e cittadinanza* (2024), p. XII-212.
37. Luzzati C., *Il cristallo della laicità. Contro la teologia politica* (2024), p. VI-202.
38. Ferraro F. (a cura di), *La cultura del diritto. Scritti per Claudio Luzzati (con una sua replica)* (2025), p. XIV-322.
39. Basile F., Biasi M., Camaldo L., Caneschi G., Fragasso B., Milani D. (a cura di), *Intelligenza artificiale. Diritto, giustizia, economia ed etica* (2025), p. XVI-296.
40. Ragucci G. (a cura di), *Filtri e accertamento del fatto nel processo tributario. Studi di diritto comparato ed europeo* (2025), p. XVIII-206.
41. Zuffada E., *Il mosaico incompiuto. Le sanzioni in ambito penale tra scelte legislative e applicazioni giurisprudenziali* (2025), p. XXIV-632.

Serie: Corso di dottorato in Scienze giuridiche "Cesare Beccaria"

1. Ferraro F. (a cura di), *Diritto simbolico, simboli nel diritto* (2022), p. 120.
2. Bonomelli S., *L'editing genetico germinale umano, tra problemi etici e questioni di governance* (2023), p. X-517.

Per i tipi di Giappichelli

3. Vigoni D. (a cura di), *Il sistema multipolare dei procedimenti speciali in materia penale: l'evoluzione e le criticità* (2024), p. X-230.