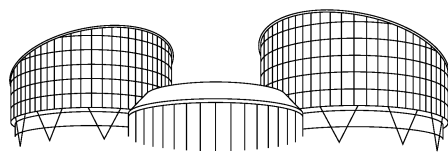


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

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



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
PRIMA SEZIONE

CAUSA GANGEMI c. ITALIA

(Ricorso n. 59233/17)

SENTENZA

STRASBURGO

26 settembre 2024

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

Nella causa Gangemi c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in un Comitato composto da:

Péter Paczolay, *Presidenet*,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *Cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 59233/17) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, in data 8 agosto 2017, un cittadino italiano, il Sig. Sergio Gangemi ("il ricorrente"), che è nato nel 1974, vive ad Aprilia ed è stato rappresentato dall'avvocato L. Giudetti, del Foro di Latina, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare il ricorso al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo agente, Sig. L. D'Ascia;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 5 settembre 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DEL CASO DI SPECIE

1. Il ricorso concerne la questione di sapere se la base giuridica per applicare al ricorrente la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno – segnatamente l'articolo 1 § 1, lettere a) e b) del Decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159 (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, "Decreto n. 159/2011") – fosse sufficientemente chiara e prevedibile, ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

2. In data 5 marzo 2013 il pubblico ministero del Tribunale di Latina chiese che il ricorrente fosse sottoposto, per un periodo di tre annj, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e all'obbligo di residenza nel Comune di Aprilia.

3. In data 29 maggio 2014 il Tribunale di Latina dichiarò il ricorrente socialmente pericoloso ai sensi dell'articolo 1 § 1 lettere a) e b) del Decreto n. 159/2011 (*pericolosità generica*) in quanto persona che, sulla base di elementi di fatto, poteva essere considerata un delinquente abituale e che viveva abitualmente con il provento di reati. Esso concesse pertanto la misura di prevenzione richiesta dal pubblico ministero e impose al ricorrente i seguenti obblighi per un periodo di tre anni: cercare un lavoro stabile; vivere onestamente e rispettare la legge e non dare ragione alcuna di sospetti; non uscire di casa senza informarne l'Autorità di pubblica sicurezza preposta alla sua sorveglianza; presentarsi all'Autorità di pubblica sicurezza preposta alla sua sorveglianza il lunedì e il venerdì, tra le ore

16.00 e le ore 18.00, e a ogni chiamata di essa; non rincasare la sera più tardi delle ore 22.00 e non uscire di casa prima delle ore 06.00, senza comprovata necessità e comunque senza averne dato tempestiva notizia alle autorità; non detenere e non portare indosso armi; non associarsi a persone con precedenti penali e sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza; e risiedere nel Comune di Aprilia, sito nella Regione Lazio.

4. A seguito dell'appello proposto dal ricorrente, in data 23 febbraio 2016 la Corte di appello di Roma confermò la misura.

5. Con sentenza n. 31091 del 6 marzo 2017, che dichiarò inammissibile il ricorso per cassazione presentato dal ricorrente, la Corte di cassazione confermò la misura ed essa divenne definitiva.

6. Invocando l'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, il ricorrente ha lamentato l'asserito difetto di chiarezza e di prevedibilità della base giuridica in ordine agli individui ai quali era applicabile la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, quale misura di prevenzione, e l'asserito vago e indeterminato contenuto degli obblighi impostigli, tra cui l'ordine di obbligo di residenza.

1. LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

(A) LE ECCEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO

(a.i) Il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

7. Il Governo ha eccepito l'irricevibilità del ricorso per il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

8. Ha osservato che la Corte di cassazione aveva dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione del ricorrente e, in ogni caso, che il ricorrente non aveva lamentato nel suo ricorso per cassazione il difetto di prevedibilità degli obblighi impostigli.

9. Il ricorrente ha osservato che egli non avrebbe potuto depositare dinanzi alla Corte di cassazione la doglianza sollevata nel caso di specie.

10. La Corte ribadisce che le vie di ricorso interne non sono state esaurite se l'esame di un ricorso non è accettato a causa di un errore procedurale da parte del ricorrente. Tuttavia, non è possibile ritenere che un ricorrente non abbia esaurito le vie di ricorso interne se, nonostante la sua inosservanza delle forme prescritte dalla legge, l'autorità competente non ha comunque esaminato la sostanza del ricorso. L'articolo 35 § 1 è osservato se una corte di appello esamina il merito di una pretesa anche qualora la consideri inammissibile (si veda *Asanović c. Montenegro*, n. 52415/18, § 51, 20 maggio 2021, con ulteriori rinvii).

11. Nel caso di specie, la Corte osserva che la Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione del ricorrente in quanto

l'asserito difetto di motivazione della sentenza di appello non costituiva un motivo di ricorso per cassazione in cause relative a misure di prevenzione. Tuttavia, essa ha esaminato la doglianza del ricorrente, e ha osservato che la Corte di appello aveva motivato sufficientemente le condizioni per dichiarare il ricorrente socialmente pericoloso. La Corte di cassazione ha inoltre esaminato espressamente *proprio motu* la doglianza sollevata nel caso di specie. In particolare, essa ha citato la giurisprudenza della Corte costituzionale e ha osservato che le disposizioni in questione non contenevano una chiara indicazione delle circostanze di fatto in grado di giustificare una dichiarazione di pericolosità sociale, lasciando in tal modo al giudice un ampio margine di discrezionalità. Ha pertanto esaminato la questione relativa alla prevedibilità della base giuridica e la portata della discrezionalità conferita alle autorità interne.

12. In ordine all'eccezione del Governo secondo la quale il ricorrente non aveva sollevato la doglianza relativa all'asserito difetto di prevedibilità degli obblighi impostigli, la Corte rileva che la Corte di cassazione non avrebbe avuto il potere di porre rimedio alla violazione dedotta dal ricorrente, in quanto essa derivava direttamente dalla legge.

13. Segue che l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento deve essere respinta sotto questi aspetti.

14. Il Governo ha inoltre sostenuto che, successivamente alla sentenza della Corte relativa alla causa *De Tommaso c. Italia* ([GC], n. 43395/09, 23 febbraio 2017), e alla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 27 febbraio 2019, il ricorrente avrebbe potuto depositare una richiesta di revocazione della misura, ai sensi dell'articolo 28 del Decreto n. 159/2011. A suo avviso, la disponibilità e l'effettività di tale rimedio erano state dimostrate dalla giurisprudenza interna (si veda Corte di cassazione, sentenza n. 33641 del 13 ottobre 2020).

15. Il ricorrente ha replicato che la richiesta di revocazione ai sensi dell'articolo 28 del Decreto n. 159/2011 poteva essere depositata in relazione a misure di prevenzione patrimoniali (confisca) ma non in relazione alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che era in questione nel caso di specie.

16. La Corte ribadisce che la valutazione della questione di sapere se siano state esaurite le vie di ricorso interne è normalmente svolta con riferimento alla data di deposito del ricorso presso la Corte (si veda *J.I. c. Croazia*, n. 35898/16, § 60, 8 settembre 2022). Lo sviluppo e la disponibilità di un rimedio del quale è affermata l'esistenza, comprese la sua portata e la sua applicazione, devono essere definiti chiaramente e confermati o integrati dalla prassi o dalla giurisprudenza (si veda, *mutatis mutandis*, *McFarlane c. Irlanda* [GC], n. 31333/06, § 120, 10 settembre 2010).

17. Nel caso di specie, la Corte osserva che il ricorso è stato depositato in data 8 agosto 2017. Invece, la sentenza della Corte di cassazione, che aveva osservato che il rimedio della revocazione era disponibile in ordine a doglianze relative all'asserito difetto di prevedibilità della base giuridica di misure di prevenzione, sulla base della sentenza della Corte costituzionale 24/2019, è stata adottata in data 13 ottobre 2020. Pertanto, non si poteva esigere che il ricorrente esperisse tale rimedio.

18. Inoltre, la Corte non ravvisa alcuna circostanza eccezionale che avrebbe giustificato un'eccezione alla regola generale e imposto al ricorrente di avvalersi del nuovo ricorso interno (si veda, *a contrario*, *Fakhretdinov e altri c. Russia* (dec.), nn. 26716/09 e altri 2, §§ 30-34, 23 settembre 2010, e *Beshiri e altri c. Albania* (dec.), nn. 29026/06 e altri 11, § 194, 17 marzo 2020).

19. Alla luce di quanto sopra, anche l'eccezione relativa al mancato esaurimento sollevata dal Governo a tale riguardo deve essere respinta.

(a.ii) Sulla qualità di vittima

20. Il Governo ha sostenuto che il ricorrente non possedesse la qualità di vittima, in quanto la misura gli era stata applicata sia ai sensi della lettera a) che della lettera b) dell'articolo 1 § 1 del Decreto n. 159/2011. Conseguentemente, l'ipotetica constatazione del difetto di prevedibilità della prima disposizione non inciderebbe sulla validità della misura, che era basata anche sulla seconda in quanto, secondo il Governo, la lettera b) non difetterebbe di prevedibilità.

21. Il ricorrente ha contestato tale rilievo.

22. La Corte osserva che nella causa *De Tommaso* (sopra citata, §§ 117-18) essa non operato alcuna distinzione tra le lettere a) e b) dell'articolo 1 § 1 del Decreto n. 159/2011, che sono state entrambe ritenute carenti di chiarezza e di prevedibilità ai sensi della Convenzione.

23. Segue che l'eccezione del Governo deve essere respinta.

(a.iii) Conclusioni relative alla ricevibilità

24. La Corte osserva che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

(B) SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 DEL PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE

25. In ordine alla questione sottoposta nel caso di specie, la Corte osserva che nella causa *De Tommaso* (sopra citata, § 118) la Grande Camera ha ritenuto che la legislazione vigente al momento pertinente (l'articolo 1

della legge 27 dicembre 1956 n. 1423) non indicasse con sufficiente chiarezza la portata o le modalità di esercizio dell'ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni. Essa non era quindi formulata con sufficiente precisione in modo da fornire protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere in misura sufficientemente certa l'applicazione di misure di prevenzione. La Grande Camera ha inoltre osservato, in ordine alle misure previste dagli articoli 3 e 5 della Legge n. 1423/1956, che alcune di esse erano formulate in termini molto generici e il loro contenuto era estremamente vago e indeterminato; ciò riguardava, in particolare, le disposizioni relative agli obblighi di "vivere onestamente e rispettare la legge" e di "non dare ragione alcuna di sospetti" (ibid., § 119).

26. La Corte osserva inoltre che la Legge n. 1423/1956 è stata abrogata dal Decreto n.159/2011, il cui articolo 1 riproduceva l'articolo 1 della prima. Inoltre, gli articoli 3 e 5 della Legge n. 1423/1956 sono stati trasposti negli articoli 6 e 8 del Decreto n. 159/2011. Conseguentemente, le disposizioni applicate nel caso di specie erano le medesime disposizioni applicate nella causa *De Tommaso*, nella quale la Grande Camera ha constatato la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n.4 in ragione del difetto di chiarezza e di prevedibilità della base giuridica della misura contestata. Inoltre, gli obblighi di "vivere onestamente e rispettare la legge" e di "non dare ragione alcuna di sospetti" erano stati imposti anche al ricorrente nel caso di specie (si veda il paragrafo 3 above).

27. Avendo esaminato tutto il materiale che le è stato presentato, la Corte non ha riscontrato alcun fatto o rilievo in grado di persuaderla a pervenire a una differente conclusione sul merito delle doglianze del ricorrente.

28. In particolare, la Corte non è convinta del rilievo del Governo, secondo il quale la base giuridica era diventata prevedibile, alla luce dell'interpretazione dell'articolo 1 del Decreto n. 159/2011 fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24/2019. Senza addentrarsi nella questione di sapere se tale interpretazione risolve il problema del difetto di prevedibilità della disposizione interna applicabile, la Corte osserva che la sentenza della Corte costituzionale era successiva ai fatti oggetto del caso di specie e che il ricorrente aveva già espiato i tre anni di restrizioni applicategli. Essa non era quindi pertinente per il caso di specie.

29. Conseguentemente, dalle doglianze del ricorrente emerge la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4.

2. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

30. Il ricorrente ha chiesto alla Corte di accordare un'equa soddisfazione in via equitativa.

31. Il Governo ha sostenuto l'infondatezza delle pretese del ricorrente.

32. La Corte, agendo in via equitativa e tenendo conto delle circostanze e della natura della violazione, accorda al ricorrente 7.000 euro (EUR) per il danno non patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta.

33. Poiché il ricorrente non ha presentato alcuna richiesta riguardo alle spese, la Corte ritiene che non sia necessario accordargli alcuna somma a tale titolo.

3. PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

4. *Respinge* le eccezioni preliminari del Governo;
5. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
6. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;
7. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi, EUR 7.000 (settemila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - (b) che, a decorrere dalla scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 26 settembre 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Péter Paczolay
Presidente