

**I SOGGETTI DESTINATARI DELLE NUOVE  
MISURE DI PREVENZIONE NEL CODICE  
DELLE LEGGI ANTIMAFIA:  
QUALI EFFETTI PER LE ATTIVITA' DI IMPRESA  
E PER IL PATRIMONIO DELL'IMPRENDITORE**

**Confindustria Macerata  
25 gennaio 2018**

**Avv. Leonardo Archimi - Studio legale Consulex**

## LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

Le misure di prevenzione non sono uno strumento ideato nel contesto delle moderne modalità di contrasto alla criminalità organizzata ma affondano le proprie radici addirittura nell'Italia preunitaria, alle codificazioni dello Stato Sabauda, che costituirono la base di quello che fu l'ordinamento di prevenzione degli Stati liberali anche se non orientate a prevenire la criminalità organizzata.

Il sistema di prevenzione *ante delictum*, nel Regno d'Italia, era stato adottato per fronteggiare il cd. fenomeno del brigantaggio. **L. 15 agosto 1863, n. 1409** (cd. Legge Pica) che attribuiva al Governo la facoltà di “*assegnare per un tempo non maggiore di un anno un domicilio coatto agli oziosi, a' vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, non che ai camorristi, e sospetti mantengolf*”.

E' evidente quindi l'introduzione dello strumento di polizia per fattispecie di reato costruite sul tipo *d'autore*, ovvero l'ozioso, il *vagabondo* o, in genere, il *sospetto*, così perseguendo, anche in maniera arbitraria, la pericolosità soggettiva degli individui per meri atteggiamenti di vita.

Tali previsioni vennero successivamente collocate nella **L. 30 giugno 1889, n. 6144** (legge di pubblica sicurezza) con la individuazione di categorie di soggetti ritenuti pericolosi *iuris et de iure* (presunzione giuridica assoluta che non ammette prova contraria); es.: *oziosi, vagabondi abituali, diffamati per delitti*, etc..

**La legge di pubblica sicurezza 6 novembre 1926, n. 1848** irrobustì l'impalcatura normativa in ordine ai presupposti ed alle garanzie per l'inquisito per l'applicazione delle misure, ma, tuttavia, negli anni del Fascismo, anche in forza delle modifiche apportate dal Testo unico di pubblica sicurezza, con il **R.D. 18 giugno 1931, n. 773**, sarebbe stata attribuita alle autorità amministrative di Pubblica sicurezza la possibilità di restringere, a fini preventivi, la libertà personale dei “*sospetti di vivere con il ricavato di azioni delittuose*”.

**Con l'avvento della Costituzione, una simile attribuzione alla Polizia del potere di disporre della libertà personale dei cittadini senza alcun “filtro” giurisdizionale incontrò ben presto la censura della Corte costituzionale.**

## LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)

In questo clima venne emanata la **Legge 1423/1956** (“*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la pubblica sicurezza e per la pubblica moralità*”), che rappresenta il primo provvedimento legislativo per l’applicazione di misure di prevenzione di tipo personale (fra cui sorveglianza speciale e divieto di soggiorno) in un ambito giudiziario: **la Legge 1423/1956, in altri termini, trasferì dall’autorità di polizia a quella giudiziaria il potere di accertare i fatti oggetto di reato e comminare le sanzioni ivi previste.**

Non si può parlare ancora di legislazione antimafia essendo la Legge 1423/1956 stata adottata per contrastare la più vasta platea della criminalità cd. “comune” e, quindi, l’impianto legislativo Si rivelò inefficace a contrastare il fenomeno mafioso.

La prima legge antimafia è la **L. 31 maggio 1965, n. 575** (“*disposizioni contro la mafia*”) finalizzata ad inasprire, nei confronti degli “*indiziati di appartenere ad associazioni mafiose*”, le misure di prevenzione di tipo personale previste nella sopra citata Legge 1423/1956. **Tale normativa prevede, per la prima volta, una misura di prevenzione patrimoniale, ovvero la sospensione provvisoria dall’amministrazione dei beni personali.** Sulla Legge 575/1965 verranno in seguito impiantate tutte le future principali innovazioni legislative, tanto da farne, per circa un cinquantennio e fino all’emanazione del D. Lgs. 159/2011, la legge più significativa di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

## LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)

La L. 575/1965 estendeva ai soggetti indiziati di mafia le disposizioni dettate dalla L. 1423/1956 con riguardo alle “*persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità, ovvero abitualmente dediti a traffici delittuosi*”, o che “*vivessero abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*”, o “*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. Sul presupposto della pericolosità sociale dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, veniva loro applicato un cogente regime di misure preventive (basato sulla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, in primo luogo, e, nelle more, sul soggiorno obbligato), ma anche il fermo di polizia nei casi di mandato di cattura facoltativo; l'aggravamento di pena per determinati reati, come la detenzione di armi ed esplosivi; la decadenza dalla fruizione di licenze, concessioni ed autorizzazioni varie.

Il tallone d'Achille della legge era la contestazione agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose (art. 1), senza che detta associazione fosse in alcun punto definita e tipizzata. Ne conseguiva l'impossibilità di individuare l'indiziato e, quindi, di applicare in concreto uno strumentario giuridico già poco incisivo di suo.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Con la **L. 22 maggio 1975, n. 152** il perimetro di applicazione della legge veniva ampliato, perché, di fatto, equiparava terroristi ed eversori a indiziati di mafia e persone socialmente pericolose, sempre e comunque con esclusivo riguardo ai provvedimenti di prevenzione a carattere personale.

Il vero salto di qualità in questo percorso evolutivo di politica criminale si ebbe con la **Legge 13 settembre 1982, n. 646** (cd. “Legge Rognoni – La Torre” immediatamente successiva al delitto Dalla Chiesa) - poi modificata e integrata dalla **L. 23 dicembre 1982, n. 936** - **che, agendo direttamente sull’impianto della Legge 575/1965 (oltreché sulla Legge 1423/1956), introdusse nel nostro ordinamento le misure di prevenzione patrimoniali, applicabili dal Tribunale, dietro proposta della Procura della Repubblica o dell’Autorità di polizia, nei confronti degli “indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso”**.

Il nucleo fondante della L. 646/1982 consisteva nella definizione dell’associazione mafiosa, con l’introduzione nel Codice Penale del nuovo art. 416-bis, e nell’attribuzione al questore e al Procuratore della Repubblica di stringenti poteri d’indagine volti a ricostruire il patrimonio dell’indiziato e metterlo a confronto con la redditività ufficiale, nonché nella previsione del sequestro dei beni sospettati di esser frutto dell’appartenenza all’associazione mafiosa e della successiva confisca in caso di mancata prova della loro legittima provenienza.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Il primo punto di interesse della normativa, meritevole di particolare approfondimento, è la **tipizzazione del reato di associazione per delinquere di tipo mafioso**.

Invero, essa si era resa necessaria per inquadrare un fenomeno, quello mafioso, per il quale le previsioni preesistenti risultavano insufficienti. Come è stato giustamente notato, **il metodo mafioso è lo spartiacque fra associazione per delinquere di stampo mafioso e reato associativo generico, caratterizzato da un accordo criminoso diretto all'attuazione d'un più vasto programma finalizzato al compimento d'una serie indeterminata di crimini e da un'organizzazione predisposta per il perseguimento di detto programma**. A maggior ragione, la specificità mafiosa segna un solco rispetto alla semplice partecipazione criminosa ex art. 110 cod. pen., in cui l'accordo è occasionale e delimitato temporalmente.

Perché un'associazione possa qualificarsi di stampo mafioso, deve potersi dimostrare che essa si avvale della forza d'intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà che ne deriva (i) per commettere delitti, (ii) per acquisire la gestione (di attività economiche soggette ad autorizzazione o concessione perché la mafia non potrebbe profittare nel libero mercato) o il controllo (attraverso l'interposizione di persona o di società di comodo) di attività economiche o (iii) per realizzare ingiusti profitti (indebite utilità che non si potrebbero ottenere senza il ricorso all'associazione).

## LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)

Esaminato in che cosa consista l'associazione a delinquere di stampo mafioso, passiamo ad esaminare il secondo elemento di interesse della normativa antimafia, logicamente collegato al primo.

**La porta d'ingresso alla normativa antimafia è l'accertamento degli indizi di appartenenza all'associazione a delinquere di stampo mafioso. Se gli inquirenti dispongono di prove dirette, che danno la certezza del fatto che si vuole conoscere, *nulla quaestio*. Ma più spesso magistratura e polizia hanno a che fare con indizi, che danno solo la probabilità del fatto che si vuole conoscere. **Poter procedere sulla base di indizi rappresenta un notevole ausilio ad un'incisiva azione dello Stato nella lotta alla mafia.****

Non tutti gli indizi possono essere assunti a fondamento del libero convincimento del giudice. Lo sono soltanto gli indizi univoci, convergenti e derivanti da fatti accertati, che, valutati nel loro complesso, portino ad un'attendibile rappresentazione del fatto ignoto.

Gli indizi di cui si disquisisce rilevano sotto un duplice profilo: la pericolosità sociale del soggetto, con applicazione delle misure di prevenzione ex. L. 1423/1956 e l'imputazione del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, con applicazione delle sanzioni penali ex. art 416-bis del codice penale.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

All'accertamento dello status d'indiziato, scattano le cd. indagini patrimoniali.

E' questo l'ultimo punto di interesse della normativa antimafia, secondo la sistemazione organica operata. Le indagini patrimoniali colpiscono al cuore la mafia e i sodalizi territoriali similari toccando la loro stessa ragione d'essere; scardinano il meccanismo parassitario con cui predano appalti e provvidenze pubbliche; in altre parole, prosciugano la fonte d'alimentazione attraverso cui questo vero e proprio antistato ha potuto affermare la propria dominazione sul territorio e sulle coscienze.

L'art. 2-bis della L. 646/1982 è il perno di tutta l'azione di contrasto:

- 1. Il procuratore della Repubblica o il questore territorialmente competente a richiedere l'applicazione di una misura di prevenzione procedono, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indicati all'articolo 1 nei cui confronti possa essere proposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con o senza divieto di soggiorno, nonché, avvalendosi della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sull'attività economica facente capo agli stessi soggetti, allo scopo anche di individuare le fonti di reddito.*
  - 2. Accertano, in particolare, se dette persone siano titolari di licenze, di autorizzazioni, di concessioni o di abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri, se beneficino di contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concesse o erogate da parte dello Stato, degli enti pubblici o delle Comunità europee.*
- OMISSIS**
- 4. Quando vi sia concreto pericolo che i beni di cui si prevede debba essere disposta la confisca ai sensi dell'articolo 2-ter vengano dispersi, sottratti o alienati, il procuratore della Repubblica o il questore, con la proposta, possono richiedere al presidente del tribunale competente per l'applicazione della misura di prevenzione di disporre anticipatamente il sequestro dei beni prima della fissazione dell'udienza.*



## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Oggetto delle indagini sono il patrimonio e il reddito, ovvero il profilo statico della ricchezza (possedimenti) e il profilo dinamico (attività economiche e finanziarie), tanto nei confronti del soggetto indiziato quanto nei confronti di prestanome ed altre schermature giuridiche, al fine di ricostruire integralmente le disponibilità del soggetto e compararle alla sua redditività ufficiale.

Le indagini sono finalizzate al sequestro dei beni frutto d'attività illecita, nonché alla sospensione delle licenze, autorizzazioni, concessioni, abilitazioni, iscrizioni ed erogazioni menzionate nel secondo comma.

Si svolgono attraverso rilevamenti condotti presso le conservatorie dei registri immobiliari, l'anagrafe tributaria, gli archivi notarili, le cancellerie dei tribunali, le camere di commercio, i registri automobilistico, navale ed aeronautico, gli enti di finanziamento, le società fiduciarie e le società finanziarie.

Il raggio d'azione di questi rilevamenti deve essere di necessità ristretto da una calibrata attività investigativa, che individui contatti, frequentazioni, rapporti legati al circoscritto centro degli affari e interessi.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Successivamente, l'art. 12-sexies del D.L. 306/1992, ha disposto la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità possedute in valore sproporzionato al proprio reddito dichiarato o comunque realizzato da parte chi sia stato condannato o abbia patteggiato la pena per i reati di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.), per quelli commessi avvalendosi della forza d'intimidazione e della condizione di assoggettamento che ne deriva ovvero commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni mafiose (art. 295 d.p.r. 43/1973), estorsione (art. 629 cod. pen.), sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.), usura (art. 644 cod. pen.), ricettazione, esclusa l'ipotesi della particolare tenuità (art. 648 cod. pen.), riciclaggio (art. 648-bis cod. pen.), reimpiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter cod. pen.), produzione e traffico illecito ovvero associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti (art. 73-74 d.p.r. 309/1990).

**L'art. 24 D. L. 306/1992 ha integrato la L. 646/1982 introducendo l'istituto della sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni.**

**Tale sospensione è disposta quando intervengono condizioni di contiguità ad esponenti mafiosi.** L'articolo rivitalizza un istituto già previsto dall'art. 22 della cd. legge Reale (L. 1423/1956), che scattava quando i beni personali aiutavano i terroristi, gli eversori e i soggetti socialmente pericolosi nell'attività criminale. **Nella nuova versione, vengono presi in considerazione tutti i beni che possano agevolare l'attività di persone indiziate, imputate o condannate per reati di mafia, compresi quelli derivanti da attività imprenditoriale.** La ratio della norma sta nell'intento di interrompere il flusso patrimoniale a pro dei mafiosi, proveniente da gestioni patrimoniali apparentemente curate da terzi soggetti non collusi. Il provvedimento è provvisorio (sei mesi, aumentabile a dodici), stanti le pesanti ricadute operative sulla gestione economica dei beni di cui si sia sospesa l'amministrazione.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

La normativa antimafia analizzata è stata emanata per essere applicata sulla scorta di un presupposto: l'appartenenza di una persona ad una associazione di stampo mafioso, e tale posizione soggettiva consentiva il ricorso al sequestro, alla sospensione dell'amministrazione dei propri beni, financo alla confisca, anche solo in presenza di indizi, dovendo, lo Stato, privilegiare l'attività di contrasto a questo tipo di criminalità organizzata rispetto alla tutela dei diritti inviolabili dei cittadini.

**La normativa antimafia non era applicabile a reati che non avessero attinenza con l'attività mafiosa.**

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Gli ulteriori interventi del legislatore interessarono l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati, **Legge 4 agosto 1989, n. 282** e la previsione di nuove disposizioni in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso e di altre gravi forme di pericolosità sociale, con l'introduzione di ulteriori misure preventive patrimoniali ed interdittive, **Legge 19 marzo 1990, n. 55** (successivamente modificata dalla **Legge 18 febbraio 1992, n. 172**).

Il legislatore intervenne nuovamente per regolare l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati, **Legge 4 agosto 1989, n. 282**, con la previsione di nuove disposizioni in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso e di altre gravi forme di pericolosità sociale, con l'introduzione di ulteriori misure preventive patrimoniali ed interdittive (**Legge 19 marzo 1990, n. 55**, successivamente modificata dalla **Legge 18 febbraio 1992, n. 172**).

La normativa di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso venne in seguito interessata da ulteriori disposizioni: la **Legge 7 agosto 1992, n. 356**, con cui il legislatore attribuì nuovi poteri all'autorità di pubblica sicurezza, al pubblico ministero ed, in particolare, al Procuratore nazionale antimafia, la **Legge 24 luglio 1993, n. 256**, con cui si modificò l'istituto del soggiorno obbligato; la **Legge 11 febbraio 1994, n. 108**, con cui si dettarono disposizioni per evitare l'infiltrazione mafiosa negli organi di governo locali; la **Legge 8 agosto 1994, n. 501** con cui si disciplinò la cd. confisca allargata; la **Legge 7 marzo 1996, n. 108** (e **n. 109**), con cui si dettarono ulteriori misure in tema di criminalità per usura e di nuova regolamentazione della gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Più di recente, il legislatore è intervenuto con la **Legge 31 luglio 2005, n. 155**, che ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione delle misure anche agli individui ed alle persone giuridiche segnalate dal Comitato per le sanzioni dell'ONU o da altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento dei fondi o le risorse economiche, finalizzati a sostenere operazioni di terrorismo anche internazionale. Sull'intera materia è intervenuto, poi, un radicale riassetto normativo, dappri- ma, ad opera del cd. pacchetto sicurezza, **Legge 24 luglio 2008, n. 125**, ispirato alla finalità di adeguare le forme di contrasto statale alle associazioni criminali di tipo mafioso, e successivamente attraverso le più moderne tecniche di indagine patrimoniale ed ulteriori integrazioni che sono state collocate con la **Legge 15 luglio 2009, n. 94** (chiamata anche nuovo pacchetto sicurezza).

In un così ampio e variegato sistema di disciplina delle misure di prevenzione, il legislatore ha sentito l'esigenza di comporre l'intricato groviglio normativo, delegando il Governo, con la **Legge 31 marzo 2010, n. 50**, ad adottare un decreto legislativo recante il **Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione**, effettivamente adottato con il **Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159**.

## **LA NASCITA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA (segue)**

Il Codice è stato oggetto di interventi di aggiornamento, integrazione e modifica, tra cui va certamente ricordata la **Legge 17 aprile 2015, n. 43**, che ha rafforzato e ampliato il diritto di prevenzione per il contrasto al terrorismo, anche internazionale. Ed ancora, in attuazione della **Direttiva Europea 2014/42/UE**, è stato adottato il **Decreto Legislativo 29 ottobre 2016, n. 202**, che ha previsto l'applicazione della confisca allargata di prevenzione anche per i reati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione delle fattispecie di falso nummario, di corruzione tra privati, di indebito utilizzo di carte di credito o di pagamento, dei delitti commessi con finalità di terrorismo internazionale e di alcuni reati informatici.

Da ultimo, la Commissione d'inchiesta sulle mafie ha dedicato particolare attenzione alle misure di prevenzione, in particolare patrimoniali, trasmettendo al Parlamento un corposo progetto di revisione organica del Codice antimafia, poi, sfociato, dopo un travagliato e lungo iter parlamentare, nella **Legge 17 ottobre 2017, n. 161**.

## IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA

Il legislatore, di fronte al dilagare della criminalità organizzata di stampo mafioso/camorristico che, a partire dalla fine degli anni '50, abbandonò il modello "rurale", nel quale aveva circoscritto la propria attività, per entrare nel modo industriale, la cui crescita impetuosa prometteva ingenti guadagni illeciti, nel tentativo di prevenire le crescenti attività criminali, avendo compreso che la tutela *post delictum* non sarebbe stata efficace, utilizzò gli strumenti di prevenzione già presenti nel corpo normativo (Testo Unico di Pubblica Sicurezza) tentando di adeguarli per contrastare il fenomeno in evidente crescita.

L'art. 1 della L. 575/1965 (*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*) disponendo: "*La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose*" individuava come destinatari dei provvedimenti delle misure di prevenzione introdotte dalla L. 1423/1956 SOLO gli appartenenti ad associazioni mafiose.

Tali misure (art. 3) riguardavano esclusivamente la persona: sorveglianza speciale, obbligo di soggiorno, il divieto di soggiorno.

Tali misure furono estese, con l'art.18 della L. 152/1975, anche agli appartenenti a gruppi aventi lo scopo di sovvertire l'ordinamento dello stato o aventi la finalità di ricostituire il partito fascista, ampliando l'elenco dei destinatari anche agli *istigatori, ai mandanti e ai finanziatori*. L'art. 22 consentiva al giudice di "*aggiungere ad una delle misure di prevenzione previste dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quella della sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali, esclusi quelli destinati all'attività professionale o produttiva quando ricorrono sufficienti indizi che la libera disponibilità di essi da parte delle persone indicate negli articoli 18 e 19 agevoli comunque la condotta, il comportamento o l'attività socialmente pericolosa prevista nelle norme suddette*".

Quindi la L. 152/1975, per la prima volta, introdusse la misura della prevenzione patrimoniale estendono anche agli indiziati di reati contro l'ordine democratico dello stato (terrorismo).

## IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)

La L. 646/1982, che ha introdotto l'art. 416-bis del codice penale (concernente il reato di associazione di tipo mafioso), con l'art. 13, ha ampliato le categorie dei destinatari della previgente L. 575/1965: "*La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso*". **In ogni caso, il legislatore ancora limita gli interventi normativi fortemente restrittivi della libertà personale o patrimoniale preventiva agli appartenenti ad associazioni criminali individuabili anche territorialmente.** Quindi gruppi estesi di persone associate da un comune fine criminale, non a coloro che si associno occasionalmente per commettere un reato comune (furto, rapina, etc.).

Con l'art. 14, co. 6 e 7, viene introdotta la misura del sequestro dei beni, deciso dal tribunale in presenza di indizi, ma solo quando un procedimento penale sia iniziato: "*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 tra 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 costituiscono il reimpiego*".

*"Con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza. Nel caso di indagini complesse il provvedimento può essere emanato anche successivamente, ma non oltre un anno dalla data dell'avvenuto sequestro".*



## **IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)**

La L. 55/1990 recante *“Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”* apporta modifiche alla L. 575/1965 (art. 1).

Viene disposta la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia dimostrata la legittima provenienza (art. 2) e l'estensione delle misure interdittive alle persone alle quali sia stata applicata una misura di prevenzione con provvedimento definitivo (art. 3).

Le misure interdittive iniziano ad assumere il profilo ancora oggi delineato dal Codice delle leggi antimafia, individuando tutti i casi in cui i soggetti destinatari siano esclusi dall'esercizio o dal divenire titolari di diritti:

Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una misura di prevenzione non possono ottenere:

- a ) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
  - b ) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorchè siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
  - c ) concessioni di costruzione, nonché di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
  - d ) iscrizioni negli albi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione e nell'albo nazionale dei costruttori, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri dei commissionari astatori presso i mercati anonari all'ingrosso;
  - e ) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
  - f ) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali.
2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione e relativi subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate a cura degli organi competenti”.

## IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)

Il tema della prevenzione permea i successivi interventi legislativi: la L. 356/1992 prevede nei casi di ricorso all'art. 444 c.p.p. (cd. patteggiamento), per il delitto previsto dall'art. 416 c.p. *“la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica”*. Si rammenta che, all'epoca, l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. non equivaleva a sentenza di condanna (Corte cost. sentt. n. 251/91 e n. 449/95) e quindi la disposizione recava tutto il peso della misura preventiva.

Negli anni successivi, come è stato prima illustrato, le legislazioni antimafia è stata frammentata in un sistema ampio e variegato di norme che ha indotto il legislatore a emanare la Legge Delega n. 50/2010 affidando al Governo il compito di ascoltare un decreto legislativo recante il **Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione**, effettivamente adottato con il **Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159**.

Con il Codice delle leggi antimafia il legislatore estende le misure di prevenzione personali e patrimoniali oltre il perimetro degli appartenenti alla criminalità organizzata di stampo mafioso, applicandole a soggetti ad essa estranei, con una tecnica legislativa che, volutamente, non definisce i criteri per individuare tali soggetti ed amplia la discrezionalità degli organi giudiziari e di quelli di polizia (art. 1):

1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a:
  - a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;
  - b) 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;
  - c) 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.

## **IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)**

Con l'art. 4 della Legge 17 ottobre 2017, n. 161 il legislatore ha modificato il Codice delle leggi antimafia: (i) ampliando la platea dei destinatari delle misure di prevenzione personale, (ii) introducendo ulteriori reati in presenza dei quali si applicano le misure di prevenzione patrimoniale e (iii) anticipando l'applicazione delle misure di prevenzione personale, per i nuovi reati, allo stato indiziario:

*1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano:*

*Omissis*

*i-bis) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) o del delitto di cui all'articolo 416 (associazione per delinquere) del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma (peculato), 316 (peculato mediano profitto dell'errore altrui), 316-bis (malversazione a danno dello stato), 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello stato), 317 (concessione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un dato contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 319-quater (induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321 (pene per il corruttore), 322 (istigazione alla corruzione) e 322-bis (peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri) del medesimo codice;*

*i-ter) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 612-bis (atti persecutori) del codice penale.*

## **IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)**

Con l'art. 16 della L. 161/2017 il legislatore estende l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale agli stessi soggetti a cui si applicano quelle personali:

*1. Le disposizioni contenute nel presente titolo si applicano:*

*a) ai soggetti di cui all'articolo 4;*

*Omissis*

Avviene quindi il salto del paradigma che aveva informato tutta la precedente legislazione antimafia: non è più necessario il presupposto (anche indiziario) dell'appartenenza ad una associazione di stampo mafioso per essere sottoposti a misure di prevenzione personale o patrimoniale ma è sufficiente essere indiziati di partecipare ad una associazione per delinquere, cioè un sodalizio criminale composto da almeno tre persone che intendono compiere uno dei crimini elencati dall'art. 4, comma 1, lett. i-bis della L. 161/2017, ad esempio l'indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (art. 316-ter cod. pen.), perché si possa essere destinatari misure di prevenzione personale e patrimoniale.

Non vi è bisogno nemmeno del presupposto dell'associazione per delinquere nel caso del compimento del reato di atti persecutori (stalking) ex art. 622-bis cod. pen..

## **IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)**

Si tratta della previsione più discussa, poiché estende la tutela sociale preventiva anche ai partecipanti ad un sodalizio criminale finalizzato alla commissione di alcuni dei delitti contro la pubblica amministrazione (peculato, malversazione, indebita percezione, concussione, corruzione in tutte le forme, etc.), ad eccezione dell'ipotesi di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche che, notoriamente, ha struttura monosoggettiva.

## IL FILO CONDUTTORE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA (segue)

Si rammenta, inoltre, che già dalla L. 159/2011 le misure di prevenzione personale e patrimoniale possono essere applicate agli evasori ed ai bancarottieri abituali per il richiamo dell'art. 4 all'art. 1:

*1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano:*

*Omissis*

*c) ai soggetti di cui all'articolo 1;*

*Omissis*

### Articolo 1

#### Soggetti destinatari

*1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a:*

*a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;*

***b) 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;***

*c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.*

## **CONCLUSIONI**

La conclusione non può che risolversi in una domanda: se sia costituzionalmente legittimo estendere le misure previste per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso (o terroristico) agli indiziati di reati comuni (stalking) o contro la pubblica amministrazione, nei confronti dei quali ultimi già sono applicabili le misure del sequestro preventivo e della confisca (anche per equivalente).

**GRAZIE DELL'ATTENZIONE**