



Corte di Appello di Bari
Formazione Decentrata
dei Magistrati



U.D.A.I.

Unione Degli Avvocati d'Italia
*Aderente Consulta per la Giustizia Europea
dei Diritti dell'Uomo*
Sezione distrettuale di Bari
in unione con la Direzione Nazionale

SEMINARIO DI STUDIO

"Verso un giusto processo al patrimonio: dal contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata all'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni"

Bari, 5-6 maggio 2011

"Dalla pericolosità sociale individuale alla pericolosità del patrimonio: i nuovi orizzonti nel contrasto al crimine organizzato dopo la stagione delle riforme sulla sicurezza pubblica"

Relatore:

Dott.ssa Valeria Montaruli

Tribunale per i Minorenni di Bari

SOMMARIO

. 1 . I presupposti della pericolosità sociale e i destinatari degli interventi ablativi a seguito delle riforme. Ampliamento dell'ambito di operatività. - 2 - La ratio della riforma e il problema della compatibilità delle moderne sanzioni patrimoniali con la Costituzione. - 3 - Le rilevanti innovazioni introdotte dalle riforme sulla sicurezza pubblica in materia di pericolosità sociale. - 4 - Destinazione dei beni confiscati e tutela dei terzi di buona fede.

Valeria Montaruli

. 1 . I presupposti della pericolosità sociale e i destinatari degli interventi ablativi a seguito delle riforme. Ampliamento dell'ambito di operatività.

La legge n. 125/2008, recante il cd. "pacchetto sicurezza", che ha convertito con modifiche il D.L. n. 92/2008 - con particolare riferimento all'art. 11 ter che ha abrogato l'art. 14 della legge n. 55/90 - seguita a distanza di un anno dall'emanazione della legge 15 luglio 2009 n. 94 (cosiddetto 'collegato sicurezza pubblica'), hanno apportato significative innovazioni nel sistema delle misure di prevenzione patrimoniali.

Detti interventi normativi, dotati di indubbia portata dirompente, hanno infatti dato vita a non marginali difficoltà ermeneutiche, sia con riferimento all'individuazione dell'ambito operativo delle misure di prevenzione patrimoniali e delle categorie soggettive dei destinatari, nonché alla nuova ripartizione dei poteri di impulso tra gli organi preposti, sia, soprattutto, con riferimento alla rimodulazione dei singoli reati

posti alla base della proposta ablativa. Di converso, nulla è stato disposto in ordine ai profili di diritto intertemporale. Prima della novella, la fondamentale legge n. 1423/56 disciplinava i presupposti di operatività della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di P.S. nei confronti dei soggetti pericolosi inseriti nelle categorie tipizzate per legge sulla base dell'attualità della loro pericolosità sociale, definita "comune", mentre la legge n. 575/'65 disciplinava, dopo le novelle degli anni Ottanta, l'intervento ablativo patrimoniale - inteso come confisca e sequestro cautelare a questa prodromico, come previsti dall'art. 2-ter della legge citata - nei confronti degli indiziati di appartenenza a sodalizi di stampo mafioso, vale a dire i soggetti portatori di pericolosità "qualificata", i quali non fossero stati in grado di dimostrare, dinanzi al tribunale, la legittima provenienza dei beni rientranti nella loro disponibilità.

Va precisato che la normativa italiana, particolarmente nel periodo dei delitti eccellenti di mafia, ha potenziato le modalità di aggressione dei patrimoni mafiosi o contaminati dal delitto, attraverso il rafforzamento delle misure prevenzionali di carattere ablativo. Tale evoluzione si pone in linea con il noto insegnamento di Giovanni Falcone, secondo cui "il vero tallone di Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro".

Le successive modifiche normative alla legge n. 1423/'56, disciplinante solo l'applicazione di misure personali e la stessa introduzione di forme di intervento ablativo sul patrimonio contaminato dal delitto finalizzate ad estromettere dal circuito economico beni di presunta illecita acquisizione, ricadenti nella disponibilità di soggetti collegati con organizzazioni criminali di stampo mafioso od a queste assimilate, non sono state, tuttavia, più ritenute adeguate dal legislatore a fronteggiare le moderne e varieguate forme di criminalità organizzata, che negli ultimi anni si connotano per la sussistenza di collegamenti

transnazionali e per un'accresciuta capacità di penetrazione del potere mafioso nei gangli più vitali della nostra economia.

In tale processo si inserisce l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha condotto all'erosione del principio, cui era ispirato il sistema prevenzionale, per il quale le misure di prevenzione patrimoniale presupponevano l'applicazione di una misura personale fondata sulla pericolosità sociale dell'indiziato. Peraltro, l'art. 2 ter della legge n. 575/65 non descrive i comportamenti a fondamento del giudizio di pericolosità, ma si limita a indicare i reati in relazione ai quali valutare la pericolosità¹.

Per ritenere la pericolosità sociale di un soggetto è dunque sufficiente la pendenza a suo carico di processi per determinati reati, e dunque che si tratti di persona indiziata di 'appartenere' ad un'associazione di stampo mafioso, concetto pacificamente distinto da quello in senso stretto di 'partecipazione', in quanto ritenuto comprensivo anche della situazione del concorso esterno nel reato associativo².

Con riferimento all'**ambito di operatività** delle misure di prevenzione patrimoniale, tra gli emendamenti apportati dalla legge n. 94 del 15 luglio 2009 (cosiddetto 'collegato sicurezza') al pacchetto - sicurezza licenziato dal legislatore del 2008, vi è la previsione di un loro ampliamento ai «soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51 3 bis cpp, ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356». Quanto al riferimento ai soggetti indiziati "di appartenere ad associazioni di tipo mafioso... che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso", il legislatore sembra fare

¹ Cfr. A. MAUGERI, *Profili di legittimità costituzionale delle sanzioni patrimoniali (prima e dopo la riforma introdotta dal decr. n. 92/2008): la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Suprema Corte*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il 'pacchetto sicurezza*, a cura di F. Cassano, Roma, 2009.

² cfr. Cass. Sez. II, 16 febbraio 2006 n. 7616, Catalano ed altri e da ultimo Cass. Sez. VI 22 gennaio 23 aprile 2009 n. 17229, che ha affermato l'applicabilità delle misure di prevenzione personali e patrimoniali a coloro che siano indiziati di appartenenza ad un'associazione di stampo mafioso a titolo di concorrenti esterni

esplicito riferimento alle ipotesi della partecipazione e del concorso esterno in associazione mafiosa.

L'abrogazione dell'art. 14 della legge n. 55/'90 ha ulteriormente esteso il modulo ablativo patrimoniale, precedentemente previsto nei confronti dei soggetti indiziati di organicità ai sodalizi dediti al narcotraffico od abitualmente dediti ai traffici delittuosi ovvero connotati da un tenore di vita tale da lasciare ritenere che vivessero, anche in parte, con i proventi di attività delittuose, purché si trattasse di reati tipizzati per legge e caratterizzati da maggiore allarme sociale (reati di estorsione, usura, riciclaggio, sequestro di persona a scopo di estorsione, contrabbando ecc.). Con l'abrogazione dell'art. 14 l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali si è dunque esteso a tutti i soggetti a pericolosità generica di cui all'art. 19 l. 152/98 come riformato dalla novella (soggetti indiziati di essere dediti a traffici delittuosi o che vivano dei proventi di attività delittuose).

- 2 - *La ratio della riforma e il problema della compatibilità delle moderne sanzioni patrimoniali con la Costituzione.*

Le premesse ideologiche delle summenzionate riforme sono chiaramente esplicitate nei lavori preparatori della riforma (Disegno di legge A.S. n. 733-B, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"). Si legge che la novella legislativa intende porre rimedio alle *"difficoltà operative nell'aggressione dei beni mafiosi dovute all'obsolescenza della normativa di prevenzione"*, ritenute elemento determinante del *"profondo senso di insicurezza e timore"* che attanaglia la popolazione italiana nel presente momento storico, e affermando la sussistenza dei presupposti della necessità e di urgenza a fondamento dell'utilizzo del decreto legge, al fine di effettuare una compiuta rivisitazione della normativa regolante le misure di prevenzione patrimoniale.

Il ricorso sempre più incisivo agli strumenti di ablazione patrimoniale, li ha resi sempre più assimilabili all'*actio in rem* ispirata ad un concetto di pericolosità in sé del bene, in quanto proveniente dal delitto, piuttosto che di pericolosità della persona, potendosi anche prescindere - alla stregua delle evoluzioni giurisprudenziali poi consacrate in norma di legge - dall'esistenza in vita del soggetto attinto dalla misura prima della conclusione del procedimento prevenzionale, che potrà spiegare i suoi effetti anche in danno degli eredi.

Si pone dunque in maniera sempre più evidente un problema di compatibilità delle moderne sanzioni patrimoniali con taluni fondamentali principi costituzionali, ovvero con il principio di proporzione e il connesso diritto di proprietà, il principio di non colpevolezza e la presunzione di innocenza. Manca infatti, allo stato, una pronuncia della Corte costituzionale che abbia svolto una compiuta valutazione dei profili di legittimità costituzionale, che la dottrina contesta alla normativa in esame. Invero, finora la Corte costituzionale ha affrontato talune questioni di legittimità costituzionale delle misure in esame solo incidentalmente e in relazione ad altre fattispecie (art. 12 quinquies e sexies l. n. 306/92).

Si fa riferimento alla sentenza Corte cost. 17 febbraio 1994 n. 48, che ha affermato la compatibilità con i principi costituzionali dell'adozione di misure cautelari reali, indipendentemente dalla verifica sulla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza, posto che è possibile graduare i valori che l'ordinamento tutela (da un lato la libertà personale, dall'altro la libera disponibilità dei beni), e costruire differentemente il "potere" del giudice di adottare le misure e, conseguentemente, la tipologia del controllo in sede di gravame. Inoltre, la pronuncia della Consulta del 29 gennaio 1996 n. 18 ha ritenuto non irragionevole la presunzione *ope legis* 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 alla attività economica del condannato stesso.

Peraltro, pronunciandosi sulla questione relativa al rapporto tra misure di prevenzione personali e misure patrimoniali, la Corte costituzionale, con sentenza 29 novembre 2004, n. 368 ha escluso un rapporto di completa autonomia tra le stesse.

Essa riprende il tema già affrontato dalle Sezioni Unite 1996 con la celebre sentenza Simonelli (n. 18 del 17 luglio 1996), la quale si è pronunciata nel senso dell'irrilevanza del venir meno del proposto, allorquando sussistano i presupposti di pericolosità qualificata e di indimostrata legittima provenienza dei beni oggetto di confisca, e ha affermato che la confisca di prevenzione non è connotata, né dal carattere sanzionatorio di natura penale, né da quello di prevenzione in senso stretto, ma può essere ricondotta ad un *tertium genus* costituito da una sanzione amministrativa, equiparabile alla misura di sicurezza patrimoniale della confisca obbligatoria prescritta dall'art. 240 cpv. cp, che appunto si caratterizza per l'oggettiva inerenza della pericolosità al bene e per la conseguente obbligatorietà dell'intervento ablativo, persino in caso di proscioglimento, ai sensi dell'art. 205 cp.

La Corte costituzionale del 2004 argomentava che il vigente sistema legislativo, pur in presenza della tendenza a rendere in alcuni casi le misure di prevenzione patrimoniali autonome rispetto a quelle personali, rimane ancorato al principio che le misure patrimoniali presuppongono necessariamente un rapporto tra beni di cui non sia provata la legittima provenienza e i soggetti portatori di pericolosità sociale che ne dispongano, o che siano avvantaggiati dal loro reimpiego nell'ambito di attività delittuose, essendo la pericolosità del bene «*considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre*». Conseguentemente, un intervento, volto a rendere possibile l'applicazione della confisca in caso di contestuale rigetto della richiesta di misura di prevenzione personale per mancanza del requisito della pericolosità sociale, si tradurrebbe

in una «*innovazione conseguente ad una scelta di politica criminale*» che non rientra nei poteri della Corte costituzionale, ma è di esclusiva spettanza del legislatore.

La Corte costituzionale sembra dunque contemplare la possibilità che il legislatore operi delle modifiche nel senso di uno sganciamento tra misura di prevenzione patrimoniale e misura personale. Conseguentemente, nel momento in cui il legislatore ha operato questa scelta di politica criminale, la Consulta potrà, ove adita, intervenire per pronunciarsi nuovamente sulla compatibilità di tale normativa con i principi costituzionali.

Non possono naturalmente essere ignorati i pronunciamenti della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che in generale ha affermato la conformità della confisca antimafia prevista dalla legislazione speciale italiana, in quanto la misura sia prevista dalla legge, finalizzata ad uno scopo legittimo, quale è il contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, proporzionata allo scopo perseguito e imposta secondo un procedimento giurisdizionale³.

- 3 - *Le rilevanti innovazioni introdotte dalle riforme sulla sicurezza pubblica in materia di pericolosità sociale.*

Le riforme sulla sicurezza pubblica hanno apportato le seguenti rilevanti innovazioni, nel senso di un ampliamento dell'ambito operativo delle misure di ablazione dei patrimoni mafiosi e di un potenziamento delle stesse, mediante una significativa erosione della categoria della pericolosità sociale. Si possono enucleare i seguenti profili innovativi:

- quanto all'ambito di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, l'art. 11 *ter* della legge 24 luglio 2008, n. 125, ha proceduto all'**abrogazione dell'art. 14 della**

³ Cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza Raimondo c. Italia, 22.2.1994, in *Cass. pen.*, 1994, 2252, n. 1455/3; Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza Prisco c. Italia, 15.6.1999; Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza Riela c. Italia, 4.9.2001.

legge n. 55/1990, che, ponendo fine ad accese discussioni, aveva sancito l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali anche ai soggetti contemplati dall'art. 19 l.n. 152 del 22 maggio 1975 (legge Reale), seppure limitatamente ad alcune categorie di reati. Quest'ultima norma estendeva le misure di prevenzione patrimoniale nei confronti dei soggetti indicati negli artt. 1 n. 2, l. n. 1423/1956, ossia nei confronti dei soggetti che, sulla base di elementi di fatto, debba ritenersi che siano abitualmente dediti a traffici delittuosi e di coloro che, per la condotta ed il tenore di vita, debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivano anche in parte con i proventi di attività delittuose. Si discuteva, in dottrina e giurisprudenza, se il rinvio contenuto nell'art. 19 ("Le disposizioni di cui alla legge 31 maggio 1965 n. 575, si applicano anche alle persone indicate...") avesse natura formale, cioè se si riferisse anche alle disciplina e alle misure introdotte nel 1982, ovvero se, essendo di natura materiale o recettizia (ovvero inglobando la mera norma all'epoca vigente e cristallizzata), continuasse ad operare con riferimento alle sole misure personali previste dal testo originario del 1965. Il problema si è posto in relazione all'introduzione nella legge antimafia dell'applicabilità delle misure patrimoniali agli indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose, ad opera del d.l. n. 629/1982, convertito in legge n. 726/1982 (c.d. legge Rognoni-La Torre). Essa imponeva di verificare se le nuove misure del sequestro e della confisca fossero applicabili anche alle persone pericolose previste dalla legge n. 152/1975 (artt. 18 e 19). L'art. 14 l.n. 55/1990 aveva risolto la questione sancendo chiaramente l'applicazione delle misure patrimoniali a tali soggetti, ma solo quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivassero i proventi fosse una di quelle previste dagli articoli 600, 601, 602, 629, 630, 644, 648-bis o 648-ter del codice penale, ovvero quella di contrabbando. Con l'abrogazione dell'art. 14 l. 55/1990, l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale si riespandeva nei confronti di tutti i soggetti a pericolosità generica indicati nell'art. 19 l. n.

152/75 riformato dal decreto 92/08, ovvero dei soggetti indiziati di essere dediti ad attività delittuose o che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose indipendentemente dai crimini commessi.

Sulla questione è dapprima intervenuta la Cassazione con sentenza n. 6000 del 4 febbraio 2009, Ausilio, che ha proceduto all'esame degli effetti dell'abrogazione di cui all'art. 11, legge n. 152/2008, osservando che tale abrogazione non ha prodotto alcun effetto sulla norma di riferimento di cui all'art. 19, atteso che tale norma è sempre rimasta in vigore. Sul tema sono intervenute nello stesso senso le Sezioni Unite della Cassazione, sentenza Cagnazzo marzo 10, secondo cui il rinvio enunciato dall'art 19, comma 1, l. n. 152 del 1975 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) non ha carattere materiale o recettizio, ma è di ordine formale nel senso che, in difetto di una espressa esclusione o limitazione, deve ritenersi esteso a tutte le norme successivamente interpolate nell'atto-fonte, in sostituzione, modificazione o integrazione di quelle originarie; ne consegue che, accanto alle misure di prevenzione personali, pure quelle patrimoniali del sequestro e della confisca possono essere applicate nei confronti di soggetti ritenuti socialmente pericolosi perché abitualmente dediti a traffici delittuosi, o perché vivono abitualmente - anche solo in parte - con i proventi di attività delittuose, a prescindere dalla tipologia dei reati di riferimento (cfr. Cass. pen., sez. un., 25/03/2010, n. 13426).

Tale orientamento è altresì in linea con il 'doppio binario' previsto in materia di competenza a promuovere il procedimento di prevenzione, attribuendo con l'art. 10 poteri di impulso alla proposizione di misure di prevenzione patrimoniale ai soggetti indiziati all'appartenenza di sodalizi mafiosi al Procuratore nazionale antimafia e al Procuratore distrettuale e attribuendo analoghi poteri di proposta per l'adozione di misure patrimoniali nei confronti dei soggetti di cui all'art. 1 n. 1 e 2 della legge n. 1423/1956 in capo al Procuratore della Repubblica presso il circondario in cui dimora la persona del proposto.

- Quanto ai **poteri di impulso**, a norma del novellato art. 2, co. I, della legge n. 575/'65, recante "Disposizioni contro la mafia", è previsto che "Nei confronti delle persone di cui all'art. 1 (gli indiziati di mafia, camorra o altre associazioni comunque localmente denominate, nonché, secondo la novella, per i reati previsti dall'art. 51, co. 3 bis, c.p.p.) possono essere proposte dal Procuratore nazionale antimafia, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, dal Questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia, anche se non vi è stato il preventivo avviso, le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, di cui al primo ed al terzo comma dell'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni". Il primo elemento innovativo, in tema di proposte di misure personali qualificate ex lege n. 575/65, è costituito dall'individuazione della legittimazione attiva della proposta prevenzionale in capo al Procuratore distrettuale, in luogo dei singoli Procuratori circondariali. Rimane ferma, come si è detto, la competenza del Procuratore del circondario in relazione alle proposte formulate ai sensi della legge n. 1423/56 fondate sulla 'pericolosità comune'.

- Con riferimento al profilo dell' **attualità della pericolosità sociale del proposto**, l'art. 11-ter della novella prevede, a modifica dell'art. 2-bis, co. VI bis, della legge n. 575/'65, che "Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente. Le misure patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione. Nel caso la morte sopraggiunga nel corso del procedimento, esso prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa". Inoltre, il comma 11 dell'art. 2 ter legge n. 575/65, come novellato dalla riforma, prevede che "La confisca può essere disposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare,

entro il termine di cinque anni dal decesso". Rispetto al principio generale dell'applicabilità disgiunta delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali, funge da corollario il principio della irrogabilità *ultra mortem* delle misure patrimoniali, così consacrando in un dettato normativo il risultato della precedente complessa evoluzione giurisprudenziale. L'odierno legislatore ha dunque raggiunto un triplice risultato:

1. spezzare il nesso di accessorietà delle misure di prevenzione speciale a contenuto patrimoniale rispetto alle misure di prevenzione personale;

2. conferire al giudice il potere di pronunciarsi anche nel caso in cui la sopravvenuta morte del proposto avvenga nelle more del procedimento;

3. consentire ai soggetti legittimati di avanzare richiesta nei cinque anni successivi al decesso dell'interessato.

Nei lavori preparatori si evidenzia che tale modifica andava nel senso segnalato, nel corso della scorsa legislatura, dalla Commissione nazionale antimafia che, nella relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata (Doc. XXIII, n. 3), affermava che *"L'indissolubile relazione che la norma fissa tra la pericolosità del soggetto e la possibilità di sottoporre a confisca i patrimoni nella sua disponibilità espone, dunque, i provvedimenti ablatori dei patrimoni alle sorti dei provvedimenti giudiziari concernenti la pericolosità sociale del soggetto stesso. Appare, pertanto opportuno procedere a modifiche normative nel senso della separazione tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali... Questo renderebbe possibile, innanzitutto, che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento. In sintesi, si immagina*

una sorta di "perdurante illiceità dei beni" strettamente connessa alla formazione degli stessi". La ratio è quella di evitare il proliferare di ricchezze non giustificate, immesse in un circuito economico connotato da forte valenza criminale.

La legge n. 94/09 è tornata sulla questione, e intervenendo nuovamente sull'art. 2-bis della legge 575/1965 (attraverso una novella al già ricordato art. 10 del decreto-legge 92/2008), al fine di prevedere che le misure di prevenzione patrimoniali possono essere richieste e applicate "indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione". L'ulteriore tassello costituito dal predetto inciso, sembra alludere ad un'intrinseca pericolosità del bene, considerato viziato da presunta provenienza illecita, in quanto era nella disponibilità di un soggetto indiziato di appartenenza ad un sodalizio mafioso o ad esso equiparato e perché riveste un valore sproporzionato rispetto alle risorse economiche del proposto. Orbene, l'interpretazione letterale del suddetto inciso, potrebbe indurre a ritenere che il legislatore intenda prescindere dall'accertamento della pericolosità sociale del soggetto attinto da confisca. Si è osservato in dottrina e giurisprudenza che tale lettura porrebbe rilevanti problemi di compatibilità della disposizione in esame con i principi costituzionali di cui agli artt. 27, 41 e 42 Cost.

Si è dunque proposta una lettura costituzionalmente orientata della norma, per cui la misura di prevenzione patrimoniale deve ritenersi applicabile non soltanto nei casi normativamente previsti, ma pure in ulteriori ipotesi in cui la misura personale, pur in presenza di un individuo pericoloso, o che è stato a suo tempo pericoloso, non può essere irrogata, per il ravvisato difetto di attualità della pericolosità sociale ovvero perché sia cessata l'esecuzione della misura personale medesima (si pensi al caso del collaboratore di giustizia).

In proposito, si segnala nella giurisprudenza di merito, il decreto del Tribunale di Napoli 10/09/S del 20 aprile 2009 (c.c.

14.4.2009), est. Menditto, alla cui stregua, una volta caducata, per espressa volontà del legislatore, la regola generale del principio dell'accessorietà tra misure personali e misure patrimoniali, in forza della previsione contenuta nell'art. 2-bis, co. VI bis, della legge n. 125/2008 deve ritenersi introdotta l'autonomia dell'azione di prevenzione patrimoniale rispetto a quella personale, con la conseguente estensione dell'applicabilità del modulo ablativo, anche indipendentemente dall'applicazione della misura personale, anche oltre i casi normativamente previsti.

I giudici partenopei affermano dunque che le misure di prevenzione patrimoniali divengono strumento di ablazione in favore dello Stato dei beni frutto dell'attività illecita della persona pericolosa, pur se non può farsi luogo alla misura di prevenzione personale (o questa è cessata), sempre che i presupposti della misura personale -pericolosità del soggetto (anche se non più attuale)- e di quella patrimoniale (commi 2 e 3 dell'art. 2-ter) siano accertati. Si segnala anche, più di recente, il decreto del Tribunale di Napoli (sez. misure di prevenzione 9 dicembre 10, est. rel. Menditto), in cui si affronta il tema della disponibilità indiretta da parte dei familiari del proposto (non più pericoloso, perciò con applicazione della sola misura patrimoniale). Nella fattispecie, la Corte ha applicato la misura di prevenzione della confisca, dopo aver accertato la pericolosità del proposto a prescindere dalla tipologia di reati cui il soggetto era dedito, inizialmente manifestata ai sensi della l. 1423/56 - perché dedito a traffici delittuosi e soggetto aduso a vivere abitualmente col provento di attività delittuosa -, e successivamente ai sensi della l. 576/1965 come modificata dalla l. 125/2008 - perché indiziato di appartenenza ad associazione dedita al contrabbando TLE).

Ne consegue che, da un lato si disattende la tesi della mera natura ricognitiva del nuovo comma 6-bis, dall'altro si ritiene che il principio di applicazione disgiunta delle misure non comporta il riconoscimento del principio di intrinseca

pericolosità dei beni, confiscabili alla persona solo perché non in condizione di giustificarne la legittima provenienza e indipendentemente dalla sua pericolosità.

Piuttosto si afferma che la discrasia temporale tra pericolosità esistente e accertata, anche in precedenza, e la sua attualità, che in taluni casi impedisce l'applicazione (o l'esecuzione) della misura personale, non produce alcun effetto sulla possibilità di applicare la misura patrimoniale. Il sistema, dunque, conserva una sua intrinseca coerenza perseguendo l'obiettivo di colpire i patrimoni illecitamente acquisiti, peraltro da un ampliato numero di soggetti pericolosi, non attraverso il ribaltamento del nesso di accessorietà tra misura personale e patrimoniale, atteso che occorre sempre un accertamento giudiziale, eventualmente incidentale, della pericolosità del titolare del bene, ma facendo venire meno tale nesso perché non è più necessaria la previa applicazione (o esecuzione) della misura personale che può mancare per carenza non della pericolosità ma di un suo ulteriore presupposto (residenza all'estero, morte, cessazione dell'attualità della pericolosità, cessazione della misura, come nel caso di ammissione del collaboratore di giustizia al programma di protezione, a parte le ipotesi tipizzate dall'art. 2 ter co. 7 e 8, ovvero inapplicabilità misura di prevenzione a soggetti sottoposti a libertà vigilata e soggetti assenti, residenti o dimoranti all'estero). Tale interpretazione consente invero di coniugare la ratio legislativa di un inasprimento del sistema di aggressione dei beni di provenienza mafiosa, pur nel rispetto del principio di accertamento della pericolosità del soggetto cui sono riconducibili.

- 4 - *Destinazione dei beni confiscati e tutela dei terzi di buona fede.*

Su impulso dell'associazione *Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, che raccolse oltre un milione di firme, venne

approvata la legge 7 marzo 1996 n. 109 che disciplina compiutamente la fase successiva alla confisca definitiva dei beni, prevedendo il loro riutilizzo per fini sociali con l'obiettivo, non solo di espropriare i beni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività cui erano stati illegalmente sottratti.

E' di intuitiva evidenza il valore sotteso al riutilizzo del bene confiscato: si indeboliscono le organizzazioni criminali; si afferma in modo concreto e visibile il principio di legalità proprio nei luoghi in cui la mafia afferma il suo potere; si restituiscono i beni che costituiscono una risorsa per il territorio, un'opportunità di sviluppo e di crescita⁴.

Dopo la confisca definitiva il bene è devoluto allo Stato:

- **l'amministrazione** è attribuita (non più all'Agenzia del Demanio territorialmente competente ma) all'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che la esercita (normalmente) a mezzo del medesimo ausiliario nominato dal giudice;

- **la destinazione** avviene attraverso:

- la devoluzione delle somme (e analoghi strumenti) allo Stato;
- la vendita (per le aziende e in via estremamente residuale per gli immobili) ovvero affitto (per le aziende);

- il mantenimento al patrimonio dello Stato (bene immobile);

- il trasferimento (bene immobile) al patrimonio del comune ovvero ad altri enti locali, con successiva possibile assegnazione ad associazioni e cooperative sociali.

⁴ Cfr. per una ricognizione sistematica sull'argomento, MENDITTO, "Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso": normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari -sequestro e confisca, penale e di prevenzione- e amministrativi -destinazione e utilizzazione dei beni-, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia Nazionale e a al Testo Unico delle misure di prevenzione", in www.dirittopenalecontemporaneo.it.

Con decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito dalla legge 31 marzo 2010 n. 50, è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e con legge 13 agosto 2010 n. 136, "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*", il governo è stato delegato a emanare (entro un anno) un testo unico, che dovrebbe porsi come un vero e proprio *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*.

Nella relazione di accompagnamento alla legge di conversione si precisavano le linee guida del provvedimento di urgenza.

Si premetteva che l'aggressione ai patrimoni mafiosi costituisce lo strumento più efficace di lotta alle mafie unitamente alla prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l'utilizzo dei patrimoni per finalità istituzionali e sociali e si istituisce un organismo *finalizzato ad assicurare anche l'unitarietà degli interventi e, soprattutto, a programmare, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca*.

Si esplicitava la scelta di conferire all'Agenzia la *duplice qualità di amministratore giudiziario e di soggetto titolare della potestà di destinazione dei beni* al fine di *ridurre drasticamente i tempi intercorrenti tra l'iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni*. Scelta tradotta attraverso due linee di intervento:

l'affidamento all'Agenzia dell'amministrazione dei beni fin dal momento del sequestro, creando una *immediata e diretta interlocuzione tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria*, al fine di *liberare il giudice delegato da una serie di incombenze con effetti positivi anche sulla funzionalità degli uffici giudiziari, nonché a determinare consistenti risparmi nelle spese di gestione e di amministrazione;*

la concentrazione in capo all'Agenzia di tutte le competenze dirette alla destinazione del bene, col

trasferimento all' Agenzia delle competenze del prefetto in materia di destinazione dei beni confiscati, nonché la regolazione dei rapporti con l' Agenzia del demanio per l' amministrazione e la custodia dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

In definitiva, le competenze dell' Agenzia sono delineate con riferimento ai beni sequestrati e confiscati *alla criminalità organizzata*, così delineandosi una nuova categoria normativa, intendendosi per tali solo quelli sequestrati nel procedimento di prevenzione di cui alla legge 575/65 o nel processo penale per delitti previsti dall' art. 51 comma 3 bis c.p.p.

Infine, la Camera, in sede di conversione, ha affermato un innovativo principio in tema di tutela dei terzi, introducendo un secondo periodo al comma 5 dell' art. 2 ter della L. 575/65⁵. Si è tentato, in modo in verità approssimativo, di affrontare il tema molto delicato della **tutela dei diritti dei terzi di buona fede**, che incide significativamente sulla concreta destinazione dei beni confiscati, che è stato oggetto di numerose pronunce, anche contrastanti, delle sezioni civili e penali della Cassazione. Si introduce la possibilità per i terzi di buona fede di far valere i propri diritti nel procedimento di prevenzione (non è chiaro peraltro se debbano essere avvertiti dal tribunale della fissazione dell' udienza camerale) e non più a posteriori, in sede di incidente di esecuzione.

In definitiva, in assenza di una riforma organica della materia da introdursi con l' auspicata emanazione di un testo unico sulle misure di prevenzione, alcune significative ed attese innovazioni sono state introdotte con lo strumento della decretazione di urgenza, che ha istituito l' Agenzia nazionale, come un organismo *finalizzato ad assicurare anche l' unitarietà degli interventi e, soprattutto, a programmare,*

⁵ Art. 2 ter, comma 5, L. 575/65: 5. Se risulta che i beni sequestrati appartengono a terzi, questi sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento e possono, anche con l' assistenza di un difensore, nel termine stabilito dal tribunale, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l' acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca.

già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca.

Infine, il 9 marzo 2010 il governo ha presentato il disegno di legge " Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" (AC 3290) con l'obiettivo

- di riordinare, a razionalizzare e a integrare l'intera disciplina vigente in materia di normativa antimafia, misure di prevenzione, certificazioni antimafia e operazioni sottocopertura;

- introdurre innovative disposizioni per forgiare strumenti più incisivi di controllo degli appalti pubblici, di tracciabilità dei connessi flussi finanziari, di aggressione ai patrimoni mafiosi, anche attraverso una mirata azione della Direzione investigativa antimafia, e di lotta più incisiva all'ecomafia.

Il disegno di legge, entrato in vigore il 7.9.10, non propone solo un'operazione meramente compilativa ma la redazione di un testo unico, che dovrebbe porsi come un vero e proprio «codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione» ed esaurire in sé tutta la disciplina della materia.

Con riferimento alla legislazione di aggressione ai patrimoni mafiosi, si "intende riordinare e innovare la normativa antimafia, ivi compresa quella già contenuta all'interno del codice penale e del codice di procedura penale, nonché quella relativa alle misure di prevenzione, frutto di una copiosa e frammentaria produzione legislativa, stratificatasi nel corso degli anni in numerosi provvedimenti".

VALERIA MONTARULI