

## INTRODUZIONE

1.

Il controllo giudiziario delle aziende, misura di prevenzione patrimoniale di nuovo conio nello strumentario del D.lgs. 159/2011 (c.d. Codice antimafia), rappresenta l'esito solo apparentemente finale di un percorso evolutivo pluriennale della prevenzione antimafia che, nel momento in cui si scrive, pare destinato a non arrestarsi<sup>1</sup>.

Il settore, infatti, è caratterizzato da una stratificazione normativa frutto della iniziale predilezione di una tecnica definibile degli "aggiustamenti frammentari" a quella della "revisione organica" consecutiva ad una semplificazione codicistica<sup>2</sup>.

Il paventato rischio di un *regressus in infinitum* nella ricerca delle previsioni è scongiurato da un'inversione del *trend*, già avviata negli ultimi anni del secolo scorso, alla luce di una ravvisata "decostruzione sistematica"<sup>3</sup> che ha reso improcrastinabile l'avvio di un progetto di testo unico sulla legislazione antimafia *tout court* intesa, culminato nella predisposizione di un *corpus* di coordinazione della materia, tradotto positivamente nel D.lgs. 159/2011 e, con trascendenza specifica al tema trattato, nella legge di riforma n. 161/2017, che ne ha stravolto l'architettura al punto da legittimare l'uso della inequivocabile locuzione "nuovo codice antimafia"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto, TASSONE K., *La costante riforma del codice antimafia: un cantiere aperto*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 gennaio 2019, (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6441-la-costante-riforma-del-codice-antimafia-un-cantiere-aperto>); CASSIBBA F. (a cura di), *Il codice antimafia riformato*, Giappichelli Editore, Milano, 2019.;

<sup>2</sup> MAZZARESE S., AIELLO. A., *Le misure di prevenzione antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 6 e ss., che giustamente, a giudizio di chi scrive, evidenzia che una tecnica di interventi singoli e frammentari "sconta le sue maggiori criticità proprio in materia di misure patrimoniali di prevenzione, rendendo pressoché inevitabile la convinzione di un'inadeguatezza complessiva, di una scomposizione ordinamentale e di una decostruzione sistematica".

<sup>3</sup> Ibid. p. 6, vd. nota precedente.; sul punto, DE PALMA A. D., *Manuale delle misure di prevenzione. Linee teoriche e operative*, Maggioli Editore, 2008, pp. 35 e ss.

<sup>4</sup> Espressione diffusa in dottrina. *Ex plurimis*, FORTE C., *Il "nuovo" codice antimafia e la tutela dei terzi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17 novembre 2017, (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5707-il-nuovo-codice-antimafia-e-la-tutela-dei-terzi>); RAZZANTE R., PEZZUTO E., *Il nuovo codice antimafia. Commentario aggiornato alla legge 17 ottobre 2017, n. 161*, Pacini editore, Pisa, 2018., FINOCCHIARO S., *La confisca "civile" dei proventi da reato. Misura di prevenzione e civil forfeiture: verso un nuovo modello di non-conviction based confiscation*, *Criminal Justice Network*, 2018, p. 61; relativamente al titolo, ROMANO B., *Il nuovo codice antimafia*, in FURFARO S., *Misure di prevenzione*, 2013, in GAITO A., ROMANO B., RONCO M., SPANGHER G. (collana diretta da), *Diritto e procedura penale*, UTET, 2013.

Come sottolineato in dottrina<sup>5</sup>, la principale criticità di un tentativo di esposizione efficace ed esauriente della materia prevenzionale va ravvisata nella “sovrapposizione”, tipica della categoria *de quo*, di discipline inerenti diverse branche dell’ordinamento, spaziando da nozioni proprie del diritto penale a componenti più vicine al settore amministrativo, per comprendere, finanche, il “lontano” sistema civilistico, dando vita ad un “sottosistema” già di per sé “aspro e difficile”<sup>6</sup>.

L’assunto è del tutto confacente ad un preliminare approccio all’istituto che si propone di analizzare, dove, ancor più che la “sovrapposizione” anzidetta, è riscontrabile una vera e propria “intersecazione”<sup>7</sup> di aspetti disciplinari di natura giuridica eterogenea. Incrocio che non si arresta alla soglia del piano teorico ma, in misura forse più intensa, riverbera i suoi effetti su quello pratico, in una convergenza tra ragioni di diritto sostanziale e processuale che ne pregiudica l’adeguatezza complessiva.

Specificando meglio il punto, il *focus* va spostato sulla conformazione che la novella del 2017 ha inteso conferire al nuovo articolo 34-bis del Codice antimafia, disciplinante, appunto, il controllo giudiziario delle aziende.

Il precetto palesa esattamente la commistione interdisciplinare accennata, rendendo inevitabile un’analisi ad ampio raggio inclusiva non solo del sistema preventivo patrimoniale c.d. penale, ma altresì l’idealmente parallelo e diverso settore della prevenzione antimafia di competenza prefettizia.

Ne è prova quanto previsto dal sesto comma della norma, che esegue un rinvio alle disposizioni concernenti la materia della documentazione antimafia colmo di significato in quanto, come si vedrà, la stessa adozione della misura patrimoniale risulta subordinata agli eventi intercorsi in sede amministrativa.

A questo, inoltre, si aggiunge un necessario *excursus* sulla categoria dei rapporti contrattuali che orbitano intorno alla disciplina stessa e ne subiscono direttamente e indirettamente gli effetti.

Superando per il momento tali questioni prettamente metodiche, è opportuno inquadrare il contesto ideologico e sociale in cui si innesta la novità dell’istituto.

L’esigenza di innovazione nella materia della prevenzione patrimoniale antimafia, se ha trovato parziale soddisfazione da un punto di vista regolamentare con l’introduzione del Codice, non ha dissipato le perplessità sulla

---

<sup>5</sup> DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e costituzione*, in FIORENTIN F. (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pp. 2 e ss.

<sup>6</sup> Ivi. MAZZARESE S., AIELLO. A., *Le misure di prevenzione antimafia*, op. cit., pp. 5 e ss., in cui si sottolinea che tali caratteristiche “mal si conciliano con quei canoni di certezza del diritto ed efficacia delle tutele che, notoriamente, sono coessenziali alla salvaguardia garantistica dell’ordine penale e della sicurezza pubblica, ma anche (e soprattutto in *subiecta materia*) alla preservazione del c.d. “ordine economico” e della c.d. “sicurezza del mercato”.

<sup>7</sup> Ibid.;

reale tenuta di un sistema ancorato a logiche esclusivamente “giustizialiste” verso forme di contaminazione mafiosa nel tessuto economico lecito e parzialmente incurante delle diverse forme di infiltrazione delle organizzazioni criminali nel mondo imprenditoriale<sup>8</sup>.

2.

Rispetto all’ultimo punto, è utile dar conto di una distinzione riscontrabile tanto in dottrina (*infra*) quanto in giurisprudenza<sup>9</sup> basata sulle diverse modalità con cui le associazioni mafiose sono solite interferire con l’economia legale. Ci si riferisce ai due (in apparenza simili ma) profondamente diversi concetti di “impresa mafiosa” e “impresa a partecipazione mafiosa” (o mafia nell’impresa)<sup>10</sup>.

Una definizione di ambedue le tipologie è proposta da TURONE, il quale individua la prima nel senso di un’impresa che “pur potendo presentarsi giuridicamente anche sotto forma di impresa individuale, opera comunque all’interno di un contesto associativo mafioso”<sup>11</sup>. Caratteristica del *modus operandi*, sempre a detta dell’Autore, è quella di creare un “ombrello protezionistico” nel mercato di riferimento per mezzo di uno “scoraggiamento della concorrenza”<sup>12</sup>.

Differente, invece, il secondo tipo proposto, che si colloca in una prospettiva opposta rispetto a quanto detto e delinea in maniera evidente il mutamento (ed affinamento) dell’abilità della mafia di camuffarsi nei settori affaristici di “competenza”. È ancora TURONE a dare un ausilio classificatorio, esplicando l’evoluzione in parola attraverso l’uso dei termini “compartecipazione” e “cointeressenza” ai quali occorre aggiungere il più delimitante “contaminazione”. Si attiene alla tendenza di usufruire con animo opportunistico di complessi aziendali (spesso in crisi) già operanti nel tessuto economico lecito, garantendo,

---

<sup>8</sup> DELVECCHIO F., *Il controllo giudiziario come rimedio al “danno da collasso dell’azienda”*, in CROCETTA C, CURTOTTI D., LORIZIO M., MANNA A. (a cura di), *Misure di prevenzione antimafia. Attualità e prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 163 e ss.

<sup>9</sup> Si veda, Cass. pen., Sez. V, Sent., (ud. 02/07/2018) 20-07-2018, n. 34526, in *Leggi d’Italia*.

<sup>10</sup> Sul punto, TURONE G., *Il delitto di associazione mafiosa*, ed. III., Giuffrè Editore, Milano, 2015, pp. 241 e ss.; si veda anche DI VETTA G., *Mafia imprenditrice e imprenditore mafioso. Modelli socio-criminologici, paradigmi giurisprudenziali e prospettive politico-criminali*, in REY G. M. (a cura di), *La mafia come impresa: Analisi del sistema economico criminale e delle politiche di contrasto*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 199 e ss.

<sup>11</sup> *Ibid.*, aggiunge l’Autore che può essere definita come “un’impresa commerciale nel cui patrimonio aziendale rientrano, quali componenti anomale dell’avviamento, la forza di intimidazione del vincolo associativo mafioso e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva”.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 243.

a seconda dei casi (*infra*) sostentamento economico e ampi spazi di manovra nel mercato di inerenza<sup>13</sup>.

Ponendosi nella posizione dell'imprenditore<sup>14</sup>, quanto detto può avvenire in due modi che la giurisprudenza ha, ad avviso di chi scrive, efficacemente sintetizzato nelle locuzioni "contiguità soggiacente" e "contiguità compiacente"<sup>15</sup>.

Il primo, definibile "tradizionale", si concretizza in una condizione di assoggettamento che l'organizzazione criminale attua mediante la forza intimidatrice congenita alla stessa, ponendo in uno "stato di subordinazione l'operatore economico"<sup>16</sup>.

Il secondo, al contrario, si materializza in un rapporto di tipo collusivo e, appunto, di "cointeressenza" tra mafia e imprese<sup>17</sup>, fatto di reciproci vantaggi nei rispettivi settori di pertinenza<sup>18</sup>.

A prescindere da tale ultima distinzione, che potrebbe avere conseguenze sul versante della responsabilità<sup>19</sup>, è evidente la differenza tra le due forme "generali" esaminate: se nel primo caso si tratta della stessa associazione mafiosa che opera nei mercati legali e illegali avvalendosi dei propri mezzi e della propria organizzazione, nel secondo si ha una compresenza di un soggetto economico che, nella maggioranza dei casi, si trova, *sua sponte* o per costrizione, coinvolto sporadicamente in ambienti criminali senza esserne partecipe.

Se è vero il corollario secondo cui "situazioni diverse vanno trattate in modo diverso", tanto basta per giungere alla conclusione che l'intervento dello Stato nel settore debba assumere una portata distinta in relazione alla circostanza concreta e, dunque, alla tipologia di "mafiosità" dell'impresa<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibid. pp. 244-245.; Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 26/07/2018) 14-09-2018, n. 5410, in *Leggi D'Italia*.

<sup>14</sup> Il riferimento all'imprenditore non esclude, ovviamente, le disparate tipologie soggettive che possono costituire parte del rapporto.

<sup>15</sup> Cass. pen., 20-07-2018, n. 34526, cit.; Cfr. Trib Bari, G.U.P., 30 giugno 1996.

<sup>16</sup> In questo senso DI VETTA G., *Mafia imprenditrice e imprenditore mafioso*, op. cit. p. 223, sottolinea che "gli imprenditori subordinati sono sottoposti all'organizzazione mafiosa, in quanto costretti in un rapporto non interattivo, fondato sull'intimidazione o sulla pura coercizione materiale".

<sup>17</sup> MOROSINI P. G., *Mafia e appalti. La rilevanza penale delle condotte del politico e dell'imprenditore*, in *Questione giustizia*, 1999, pp. 1048 e ss.;

<sup>18</sup> Si rimanda a TURONE G., *Il delitto di associazione mafiosa*, op. cit., pp. 243 e ss. per un'analisi completa dei vantaggi scaturenti dall'una e dell'altra modalità.

<sup>19</sup> Sul punto, MERENDA I., VISCONTI C., *Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416 bistra teoria e diritto vivente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 gennaio 2019, pp. 14 e ss., (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6447-metodo-mafioso-e-partecipazione-associativa-nell-art-416-bis-tra-teoria-e-diritto-vivente>)

<sup>20</sup> Ciò vale nonostante quanto segnalato, tra gli altri, da BOEMI in BOEMI S., *Le nuove forme di manifestazione della criminalità organizzata di tipo mafioso, Relazione all'incontro di studio del CSM: Criminalità organizzata: aspetti sostanziali e processuali*, Roma, 11-13 ottobre 2004, p. 71 e ss., secondo cui le forme di cointeressenza tra capitale criminale e capitale legale hanno ormai raggiunto "livelli di pericolosità ben superiore a quello costituito dall'originaria impresa mafiosa".

La strategia statale di contrasto preventivo alla criminalità economica organizzata<sup>21</sup> si è per lungo tempo basata sulle misure c.d. “tradizionali”<sup>22</sup>, simboleggiate dal binomio sequestro-confisca di prevenzione (artt. 20 e 24 D.lgs. 159/2011) che, *in nuce*, “puntano a colpire non direttamente il soggetto, ma in prima istanza i beni e le ricchezze utilizzate o ottenute mediante l’attività delittuosa, privandolo in tal modo di un rilevante mezzo per delinquere”<sup>23</sup>.

Se lo scopo principe di “recidere il flusso di denaro che origina dalla commissione dei c.d. reati-scopo”<sup>24</sup> è certamente condivisibile, sono le conseguenze indirette sul versante della stabilità economica, nel duplice ambito privatistico e pubblico, a dare adito a perplessità sulla relativa efficacia delle stesse.

La peculiarità di tali strumenti, infatti, va collegata, sul piano funzionale, al radicale spossessamento dei beni<sup>25</sup> dal contesto del patrimonio del destinatario<sup>26</sup>, in ossequio alla finalità *ablatoria-acquisitiva*<sup>27</sup> che le caratterizza. Non solo: tale tipologia di prevenzione è stata impiegata tanto per il motivo

---

<sup>21</sup> Per una definizione di criminalità economica e organizzazione, DI NICOLA A., *La criminalità economica organizzata: le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, Franco Angeli, 2006, pp. 29 e ss.

<sup>22</sup> L’uso dell’aggettivo “tradizionali” è spiegato da PERONACI L., *Dalla confisca al controllo giudiziario delle aziende: il nuovo volto delle politiche antimafia. I primi provvedimenti applicativi dell’art. 34-bis D.lgs. 159/2011*, in *Giurisprudenza Penale*, 27 settembre 2018, p. 1, nota 1, nel senso che “va relazionato al largo utilizzo che si è fatto di tali misure da quando sono state inserite con la legge Rognoni-La Torre del 1982 nell’impianto normativo preordinato al contrasto del fenomeno mafioso”.

<sup>23</sup> RAPINO F., *La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell’applicazione di misure personali e patrimoniali all’ “evasore fiscale socialmente pericoloso”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 26 marzo 2013, p. 6, (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/2153-la-modernizzazione-delle-misure-di-prevenzione-riflessioni-a-margine-dell-applicazione-di-misure-pe>).

<sup>24</sup> MANNA A., *Natura giuridica delle misure di prevenzione. Legislazione, giurisprudenza, dottrina*, in CROSETTA C., CURTOTTI D., LORIZIO M., MANNA A. (a cura di), *Misure di prevenzione antimafia*, op. cit., p. 16.; su una disamina dei “reati-scopo”, TURONE G., *Il delitto di associazione mafiosa*, op. cit., pp. 199 e ss.

<sup>25</sup> FINOCCHIARO S., *La confisca e il sequestro di prevenzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19 febbraio 2019, p. 8 (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6492-la-confisca-e-il-sequestro-di-prevenzione>) puntualizza che la confisca ha ad oggetto “beni che risultino essere il frutto di attività illecite o il loro reimpiego, o di cui una persona abbia la disponibilità in valore sproporzionato al proprio reddito o all’attività economica svolta, quando il proprietario non sia in grado di giustificarne la legittima provenienza”.

<sup>26</sup> Così 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 *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 marzo 2019, p. 63 (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6518-la-nuova-fisionomia-delle-misure-di-prevenzione-patrimoniali-il-controllo-giudiziario-delle-aziende>); G. CAPECCHI, *La misura di prevenzione patrimoniale dell’amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4 ottobre 2017, pp. 9 e ss., (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5623-la-misura-di-prevenzione-patrimoniale-dellamministrazione-giudiziaria-degli-enti-e-le-sue-innovativ>);

<sup>27</sup> NOCETI A., PIERSIMONI M., *Confisca e altre misure ablatorie patrimoniali*, Giappichelli Editore, Milano, 2011, pp. 109 e ss.

anzidetto, quanto per “incidere sul condizionamento mafioso delle attività economiche”<sup>28</sup>. È qui che si coglie il punto dolente dell’azione statale.

La questione è sintetizzata da VISCONTI alla luce dei presupposti normativi legittimanti l’adozione delle misure tradizionali, che farebbero propendere per circoscrivere il loro impiego a (si cita testualmente)

imprese che nascono *ab origine* come frutto di proventi illeciti, ancorché esercitino attività formalmente lecite; [...] imprese che, pur inizialmente operanti in modo legale, siano state successivamente risucchiate da una compenetrazione di interessi con i gruppi mafiosi tale da rendere il loro fatturato e il loro patrimonio in tutto o in parte frutto o reimpiego<sup>29</sup>.

Sono, a detta dell’Autore, caratteristiche che rendono opportuno, in riferimento alle stesse, l’utilizzo dei termini “imprese mafiose o colluse”<sup>30</sup>, escludendo, dunque, attività imprenditoriali solo “macchiate” da infiltrazioni criminali.

Rispetto a quest’ultime realtà, si è sviluppata una voce dissonante, nei due formanti dottrinale e giurisprudenziale, sull’idoneità dell’intervento ablatorio - tipico dei mezzi in esame - nel contemperamento dei molteplici interessi che assumono rilevanza nel settore.

In questo senso, un’importanza centrale è stata attribuita all’esigenza di garantire il diritto alla libertà di iniziativa economica e, strettamente correlata, la continuità aziendale di imprese che, lungi dal risultare stabilmente inserite nel circuito illegale, presentano gradi più o meno elevati di contaminazione mafiosa che ne condiziona l’attività; il tutto funzionale alla salvaguardia dei rapporti economici connessi che, con l’acquisizione statale dei patrimoni, andrebbero irrimediabilmente compromessi.

Si profila la necessità di inserire strumenti più rispettosi dei principi di proporzionalità e adeguatezza che dovrebbero (il condizionale è d’obbligo) ispirare il *modus operandi* di una materia preventiva teleologicamente orientata, a seconda dei casi, ad instaurare una dialettica con il mondo imprenditoriale non più esclusivamente “vetero-sanzionatoria”, ma in grado di “emancipare le imprese dal potere mafioso e porle in condizioni di operare nel rispetto delle

---

<sup>28</sup> VISCONTI C., *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 716.

<sup>29</sup> Ibid. 716-717.

<sup>30</sup> Ibid.

regole di mercato”<sup>31</sup>. In breve, non più acquisire patrimoni aziendali che si ritiene inquinati dalla provenienza illecita, bensì "prendersene cura"<sup>32</sup>.

3.

Su queste basi è possibile introdurre definitivamente l'argomento oggetto di studio.

Il controllo giudiziario delle aziende e, ancor prima, la stessa legge 17 ottobre 2017, n. 161 di riforma organica del Codice antimafia, rispondono in maniera inconfutabile alle problematiche sollevate.

Già la collocazione topografica dell'articolo 34-bis, norma *ad hoc* del mezzo in esame, è abbastanza esemplificativa.

La novella, infatti, spicca per l'attenzione dedicata alla "sottocategoria" delle "misure di prevenzione patrimoniale diverse dalla confisca" che, nelle intenzioni del legislatore storico del *corpus*, doveva contenere strumenti predisposti al perseguimento dei fini indicati; si vedrà nel proseguo della trattazione come in realtà l'impianto pre-riforma sia incorso in un sostanziale fallimento.

La struttura del Capo V (Titolo II, Libro I) fuoriesce dal processo riformatore con una nuova veste.

Tra le novità introdotte, interessa qui segnalare, da un lato, il mutamento dell'articolo 34 relativo all'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, il cui precetto, *sic et simpliciter*, è stato riscritto integralmente; dall'altro, ovviamente, l'introduzione del controllo giudiziario delle aziende all'art. 34-bis come autonoma tipologia di prevenzione patrimoniale.

Sono misure preordinate a perseguire una finalità "*preventivo-curativa*" dei complessi imprenditoriali su cui incidono, che si estrinseca in un'ingerenza meno invasiva dello Stato, resa attraverso l'imposizione di un percorso interno di "bonifica" che mira a reciderne l'influenza criminale e al contempo salvaguardarne il valore, relegando lo spossessamento gestorio dell'intera azienda ad *extrema ratio*<sup>33</sup>.

L'originalità del controllo giudiziario delle aziende va colta, banalmente, nel confronto con le misure di prevenzione tradizionali; in ugual modo, presenta peculiarità apprezzabili anche all'interno della stessa categoria di riferimento.

L'art. 34-bis, del resto, non solo non prevede alcuna ipotesi di ablazione statale dei beni del destinatario ma, quale *minus* rispetto all'amministrazione

---

<sup>31</sup> MAUGERI A. M., *I destinatari delle misure di prevenzione tra irrazionali scelte criminogene e il principio di proporzionalità*, in AA.VV., *La giustizia penale preventiva. Ricordando Giovanni Conso*, Atti del convegno, Cagliari, 29-31 ottobre 2015, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp. 90 e ss.

<sup>32</sup> VISCONTI C., *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, *Dir. Pen. e Processo*, 2018, 2, p. 145

<sup>33</sup> *Ibid.*

giudiziaria (di cui riprende parzialmente i presupposti), scongiura altresì qualsiasi tipologia di sostituzione nella titolarità della gestione aziendale.

Si “limita” all’imposizione di una serie di obblighi comunicativi che, in relazione alle circostanze concrete, possono comprendere la nomina, da parte del Tribunale per le misure di prevenzione (anche d’ufficio) di un giudice delegato e di un (impropriamente definito) amministratore giudiziario; la funzione di “vigilanza prescrittiva” svolta da quest’ultimo, in realtà, lo rende più simile a un *tutor* o controllore dell’attività del proposto.

“Novità più innovativa”<sup>34</sup> è la previsione contenuta nel sesto comma dello stesso articolo, che concede alle imprese destinatarie di una informazione antimafia interdittiva ex art. 84 comma 4, successivamente impugnata in sede giurisdizionale amministrativa, di poter richiedere volontariamente al Tribunale per le misure di prevenzione l’adozione del controllo giudiziario.

Accolta la richiesta, si avrà una sospensione degli effetti della misura prefettizia, fortemente limitativi della libertà di iniziativa economica dei destinatari, e l’avvio del percorso di bonifica proprio del nuovo istituto. Il tutto a beneficio della continuità aziendale del privato istante e, non meno importante vista la non infrequente incidenza dell’interdittiva nel settore delle opere di rilevanza di pubblica, anche per l’economia statale complessivamente intesa<sup>35</sup>.

L’aspetto più interessante di quest’ultima *species*, che rappresenta un *unicum* nel settore, è l’aver di fatto attribuito ad un privato un potere di iniziativa processuale, in precedenza senza eccezioni di monopolio pubblicistico.

Ciò, tuttavia, sarà possibile (si intende, in entrambe le ipotesi di controllo, nonostante la cosa sia discussa, *infra* Capitolo III) solo in presenza di una “mera” condotta agevolativa alle consorterie criminali nei termini del primo comma dell’articolo 34, di natura soltanto “occasionale”.

Le considerazioni effettuate sono funzionali a spiegare l’impostazione che si è scelto di dare al presente lavoro.

Il primo capitolo ripercorre l’evoluzione storico-normativa del complesso sistema delle misure di prevenzione antimafia, individuando i passaggi più importanti che hanno segnato l’attuale fisionomia, con un *focus* più incisivo sulla categoria degli istituti di prevenzione patrimoniale e comprensivo di un cenno generale sulla tipologia *sui generis* costituita dalla documentazione antimafia;

Il secondo capitolo introduce il controllo giudiziario delle aziende, in un tentativo di individuarne la *ratio* dell’introduzione e, in maniera circoscritta

---

<sup>34</sup> VISCONTI C., *Il controllo giudiziario “volontario”: una moderna “messa alla prova” aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *Dir. Pen. Cont.*, 23 settembre 2019, pp. 1 e ss., (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6792-il-controllo-giudiziario-volontario-una-moderna-messa-alla-prova-aziendale-per-una-tutela-recuperat/>).

<sup>35</sup> *Ibid.*; MAUGERI A. M., *I destinatari delle misure di prevenzione*, op. cit., p.91

all'ipotesi di adozione su istanza pubblica, di analizzarne i presupposti e il funzionamento, in un confronto necessario con l'amministrazione giudiziaria finalizzato a delimitare concettualmente il requisito di occasionalità dell'agevolazione;

Il terzo capitolo si incentra sulla tipologia di controllo giudiziario su istanza privata di cui al sesto comma dell'articolo 34-bis, attraverso uno studio fondato principalmente sulla prime esperienze giurisprudenziali in argomento, vere linee guida nell'opera di delimitazione delle caratteristiche della misura. Il tutto attraverso un inevitabile *excursus* nella disciplina propria della prevenzione antimafia prefettizia.

Infine, si propongono delle considerazioni conclusive personali sugli aspetti positivi e negativi della novità introdotta dalla riforma del 2017.

Per agevolare il lettore, in chiusura è riportata l'appendice normativa con le disposizioni più volte richiamate nel corso della trattazione.

# CAPITOLO I

## MISURE DI PREVENZIONE: INQUADRAMENTO SISTEMATICO

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Evoluzione storico-normativa del sistema di prevenzione patrimoniale antimafia* – 2.1. *Quadro dispositivo previgente al Codice antimafia* – 2.2. *Il Codice delle leggi antimafia* – 2.3. *segue: le modifiche al Codice antimafia* – 2.4. *segue: legge n.161/2017: il “nuovo” Codice antimafia* – 3. *Le misure di prevenzione patrimoniale “tradizionali”: finalità ablativo-acquisitiva.* – 3.1. *segue: sequestro e confisca di prevenzione.* – 4. *Le misure di prevenzione patrimoniale diverse dalla confisca: la finalità preventivo-curativa.* – 4.1. *L’amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche.* – 4.1.1. *Presupposti e disciplina.* – 4.1.2. *segue: la figura e il ruolo dell’amministratore giudiziario.* - 4.2. *Il controllo giudiziario delle aziende: cenni.* – 5. *Le misure di prevenzione antimafia amministrative: una categoria sui generis* – 5.1. *Documentazione antimafia. Profili generali.*

### 1. Premessa.

La materia delle misure di prevenzione, considerata nel suo complesso, riveste un’importanza centrale nella riflessione sul ruolo contemporaneo del diritto penale, orientata al superamento del primato della pena detentiva in favore di misure alternative alla stessa e, al contempo, al contrasto dei fenomeni di criminalità, specie nella loro dimensione collettiva e transnazionale, per mezzo di strumenti che anticipano sempre più la soglia di intervento dello Stato finalizzato alla repressione di condotte illecite.

Centralità rinsaldata dalla progressiva presa di coscienza, tanto in sede di produzione legislativa quanto nell’applicazione giurisprudenziale, che, nello specifico settore dei reati associativi, un più efficace sistema di contrasto al crimine organizzato deve risultare idoneo ad incidere le fondamenta economiche che stanno alla base dell’azione criminale<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Così CANTONE R., GAROFOLI R., GRATTERI N., *Per una moderna politica antimafia. Atti del seminario di presentazione del rapporto omonimo presso l’arel, svoltosi a roma l’11 marzo 2014*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 ottobre 2014, pp. 11 e ss., (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/3347-per-una-moderna-politica-antimafia-atti-del-seminario-di-presentazione-del-rapporto-omonimo-presso>) in cui si afferma, *inter alia*, che “che la mafia è un fenomeno economico prima ancora che criminale e delinquenziale”.

L'analisi della figura del controllo giudiziario delle aziende, ultimo esempio di una complessa opera di rinnovamento progressivo della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale antimafia, non può prescindere, per esigenze di chiarezza definitoria e organizzazione sistematica, da un preliminare accenno alla *sedes materiae* in cui quest'ultimo viene incluso, che è, appunto, il vasto e articolato mondo delle misure di prevenzione.

La varietà di istituti rientranti in tale categoria giuridica, dotati ciascuno di caratteristiche e finalità differenti, rende arduo il compito dell'interprete di racchiuderle in un concetto unico. Una definizione comunemente accolta dalla dottrina le classifica come

misure special-preventive, considerate tradizionalmente di natura formalmente amministrativa, dirette ad evitare la commissione di reati da parte di - determinate categorie di - soggetti considerati socialmente pericolosi<sup>37</sup>.

Da un punto di vista generale, costituiscono dei provvedimenti che, nelle diverse forme previste dall'ordinamento, vanno ad incidere in maniera più o meno stringente sulle libertà dei destinatari, tanto nella sfera privata quanto in quella patrimoniale, consentendo, *inter alia*, di asportare o sottoporre a controllo beni di proprietà di soggetti ritenuti socialmente pericolosi per la sicurezza pubblica, o addirittura prescindendo da tale requisito soggettivo<sup>38</sup>.

Sono in genere legate ad una forma di pericolosità, così come lo sono le misure di sicurezza, ma in un ambito ancor meno definito di quanto non sia quello che caratterizza quest'ultime<sup>39</sup>.

Le misure di prevenzione sono i provvedimenti simbolo della special-prevenzione, diretti a scongiurare la commissione di reati da parte di determinate categorie di soggetti tassativamente indicati dalla legge.

Principale caratteristica, infatti, è la loro applicazione indipendente dall'essersi reso colpevole di un illecito penale. È qui, del resto, che si coglie la

---

<sup>37</sup> Così FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli Editore, Bologna, 2014, p. 913; in maniera simile DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e costituzione*, in FIORENTIN F. (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 1, le definisce come "provvedimenti variamente afflittivi che vengono di norma adottati nei confronti di persone che, pur non avendo, o non avendo ancora, commesso reati, sono considerati, sulla base di parametri di diversa consistenza, pericolosi per la società"; ancora, MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in MAIELLO V. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 302.

<sup>38</sup> Sul dibattito circa la necessaria sussistenza di una pericolosità, , GAMBINI F., *Le misure di prevenzione patrimoniali*, in FIORENTIN F. (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pp. 292 e ss.

<sup>39</sup> Sul punto, DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e costituzione*, in FIORENTIN F. (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pp. 35 e ss.

principale differenza tra tali strumenti e la categoria delle misure di sicurezza: se per quest'ultime ci si rifà al concetto di pericolosità criminale, la quale si identifica nella probabilità che il soggetto commetta nuovi reati (e per questo definite *post delictum*)<sup>40</sup>, nel caso delle misure di prevenzione non si ha un precedente cui far riferimento. Si opera in un contesto più labile: la sicurezza pubblica.

Tradizionalmente vengono identificate come provvedimenti adottati in funzione della tutela preventiva, *ante* o *praeter delictum*, se, rispettivamente, riferibili a situazioni che precedono la commissione di un reato, ovvero a comportamenti variamente disfunzionali rispetto alle esigenze di disciplina collegabili alla pubblica sicurezza<sup>41</sup>.

Coglie nel segno PETRINI, che ne riassume la fisionomia stabilendo che

si tratti talora di misure che costituiscono una sorta di protesi dell'avambraccio dello Stato, che servono a giungere in luoghi ove la mano del processo penale non è arrivata, e quindi a supplire all'inadeguatezza del sistema, o all'incapacità della macchina giudiziaria di colpire i responsabili nelle forme ordinarie, il che consente dunque di attribuire alle stesse, generalmente, natura in prevalenza sanzionatoria<sup>42</sup>.

Le caratteristiche cui si è fatto riferimento, hanno posto (e continuano a porre) tali istituti in forte e costante tensione con i principi cardine dell'ordinamento. A testimonianza di questo, è possibile scorgere tra i precedenti giurisprudenziali numerosi esempi di dubbi interpretativi circa la liceità della loro

---

<sup>40</sup> Più corretto, invero, è sostenere che “anche le misure di sicurezza, almeno in un certo senso, sono estranee alla commissione, da parte di chi ne è destinatario, di reati, dal momento che, secondo la logica del doppio binario, le sanzioni penali in relazione ai fatti costituenti reato, sono state già irrogate (o non possono esserlo), di modo che la misura di sicurezza risponde solo a finalità di prevenzione della pericolosità sociale del soggetto”, così DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e costituzione*, ibid., p. 36.

<sup>41</sup> Si registrano opinioni dottrinali critiche sulla bontà di una tale distinzione. Per tutti PADOVANI, il quale ritiene che “in realtà questa impostazione tradizionale, alla prova del dato normativo, è priva di un solido fondamento. Esistono certamente misure qualificabili come *ante delictum*, nel senso che assumono come proprio presupposto il compimento di atti preparatori che non avrebbero i requisiti tipici di un delitto tentato. Molto più complesso è rinvenire invece, soprattutto nel contesto attuale, misure di prevenzione *praeter delictum*, cioè legate a comportamenti che non possono considerarsi in alcun modo legati all'area del reato”. Per un approfondimento, PADOVANI T., *Giustizia criminale. Radici, sentieri, dintorni, periferie di un sistema assente. Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Vol. 2, Pisa University Press, Pisa, 2015, p. 195; similmente, MANNA A., *Il diritto delle misure di prevenzione*, in FURFARO S. (a cura di), *Misure di prevenzione*, UTET Giuridica, Torino, 2013, p.3., sostiene che “le misure di prevenzione impropriamente sono definite “*ante delictum*”, giacché in realtà si è di fronte [...] a misure “*praeter delictum*”

<sup>42</sup> PETRINI D., *La natura giuridica delle misure di prevenzione*, in Cisterna, Gialanella, Petrini e altri, *Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, in Quad. CSM, 1998, n.104, 11 ss.

sussistenza in un sistema giuridico improntato, specie in materia penale, su una serie di principi a tutela delle libertà personali. Ne deriva una sottoposizione a più riprese al vaglio di legittimità della Corte costituzionale e, non meno penetrante, delle autorità giurisdizionali europee<sup>43</sup>.

Ciò è dovuto, *in primis*, alla circostanza che, rispetto alle pene e alle misure di sicurezza, specificamente menzionate nell'articolo 25 della Costituzione<sup>44</sup>, non vi è traccia di alcuna disposizione *ad hoc* che si occupi o legittimi la presenza nell'ordinamento delle misure di prevenzione.

Le perplessità, inoltre, riguardano la compatibilità delle stesse con le garanzie che la Costituzione prevede a tutela della libertà personale e di circolazione per ciò che concerne le misure di prevenzione personali, e di libertà economiche rispetto alle patrimoniali, impegnando la Corte costituzionale ad occuparsi, già nelle primissime sentenze, della conformità delle stesse con la Carta costituzionale<sup>45</sup>.

Si è anticipato che il sistema è formato da misure di carattere personale, incidenti in varia guisa sulla libertà privata del destinatario, accompagnate da diverse tipologie di istituti di natura patrimoniale, che non di rado possono rivelarsi

---

<sup>43</sup> Particolarmente incisiva la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso De Tommaso c. Italia. Si veda in proposito Corte EDU, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, con nota di 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 *Diritto penale contemporaneo*, 6 marzo 2017, (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5268-misure-di-prevenzione-e-fattispecie-a-pericolosita-generica-la-corte-europea-condanna-litalia-per-l>); sul punto F. MENDITTO, *La sentenza della Corte EDU De Tommaso c. Italia: un'occasione da non perdere per la modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 26 aprile 2017, (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5371-la-sentenza-de-tommaso-c-italia-verso-la-piena-modernizzazione-e-la-compatibilita-convenzionale-del>); VIGANÒ F., *La corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3 marzo 2017, (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5264-la-corte-di-strasburgo-assesta-un-duro-colpo-alla-disciplina-italiana-delle-misure-di-prevenzione-p>).

<sup>44</sup> Art. 25 comma 2 Cost.: "Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso".

Art. 25 comma 3 Cost.: "Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge".

<sup>45</sup> Basti pensare che la prima sentenza avente ad oggetto la materia della prevenzione è stata la n. 2/1956 (seconda pronuncia della Corte costituzionale), con specifico riguardo alla misura del rimpatrio con foglio di via obbligatorio; sulle posizioni della Corte costituzionale si vedano Corte cost., sent., 24 gennaio 2019, n. 24 e n. 25, con commento di 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 *Diritto penale contemporaneo*, 4 marzo 2019 (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6526-due-pronunce-della-corte-costituzionale-in-tema-di-principio-di-legalita-e-misure-di-prevenzione-a>); si veda CELOTTO A., *La prevenzione speciale, i principi costituzionali e le garanzie europee*, in FURFARO S. (a cura di), op. cit., pp. 27 e ss.; FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 10 e ss.; CASSANO F. (a cura di), *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il "pacchetto sicurezza"*, Nel Diritto Editore, 2009, pp. 3 e ss.

particolarmente dure nei confronti dei soggetti interessati, andando ad intaccare la sfera economica del destinatario.

Ciò che li accomuna, dunque, è l'appartenenza al medesimo *genus* delle misure *ante delictum*, ma risultano profondamente differenti rispetto al fine perseguito.

Le misure patrimoniali, in particolare, costituiranno il nucleo essenziale della trattazione rispetto allo specifico settore del diritto della prevenzione antimafia, caratterizzato dalla presenza di una serie di istituti volti a "garantire la difesa sociale di un sistema, come quello italiano, in uno stato di perenne emergenza dell'ordine pubblico"<sup>46</sup> e al contempo "condizionato da una incessante stratificazione legislativa, un'estrema genericità dei presupposti applicativi, dal ricorso a presunzioni e finzioni"<sup>47</sup>.

## 2. Evoluzione storico-normativa del sistema di prevenzione patrimoniale antimafia

### 2.1. Quadro dispositivo previgente al Codice antimafia

Le misure patrimoniali di prevenzione, secondo la definizione largamente condivisa dalla dottrina, "si caratterizzano, da un punto di vista contenutistico, per la loro incidenza sul patrimonio del destinatario e, da un punto di vista funzionale, per essere finalizzate a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti indiziati di appartenere ad una associazione di stampo mafioso o simile o di altri delitti tassativamente indicati dalla legge, a prescindere dall'accertamento concreto della realizzazione, da parte di quest'ultimi, di un reato"<sup>48</sup>.

È un dato di fatto che esse rappresentino uno strumento che ha trovato nuovo vigore sia attraverso una estensione della disciplina a nuove categorie di soggetti e contesti, sia mediante una riscoperta di interesse da parte dei titolari dell'iniziativa legislativa e dell'applicazione giurisprudenziale verso mezzi preventivi sempre più finalizzati a ricercare un equilibrio tra due interessi principali in gioco: la lotta al crimine organizzato, che si traduce nell'interesse pubblicistico alla repressione del fenomeno, e l'esigenza di salvaguardare realtà economiche

---

<sup>46</sup> FILIPPI L., CORTESI M.F., *Il codice delle misure di prevenzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2011, p. 8

<sup>47</sup> MANGIONE A., *La prevenzione patrimoniale antimafia alle soglie del Terzo Millennio: problemi e prospettive di riforma*, in *La difficile antimafia*, Roma, 2002, pp.198 e ss.

<sup>48</sup> CORTESI M. F., *Il sequestro e la confisca nel procedimento di prevenzione*, in MONTAGNA M (a cura di), *Sequestro e confisca*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 493.

in vario modo collegate all'associazionismo mafioso, in un'ottica di salvaguardia dell'economia pubblica e privata<sup>49</sup>.

Il sistema contempla strumenti che, in parte, vantano una storia particolarmente risalente, con alcuni esempi riscontrabili, secondo alcuni studiosi, financo nella legislazione penale augustea e nella *cognitio extra ordinem*<sup>50</sup>.

Non avendo il lavoro la presunzione di risalire alla genesi di tali istituti, e lasciando a sedi più appropriate un siffatto obiettivo, ci si asterrà da una ricostruzione così remota che, del resto, poco si confà ad un discorso relativo al contrasto delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, circoscritto ad un periodo storico certamente più vicino ai giorni nostri.

Ciò nonostante, ai fini di una più esaustiva comprensione della dimensione odierna, si rivela necessario un *excursus* storico che ripercorra le tappe fondamentali segnanti l'assetto attuale, focalizzando l'attenzione in misura maggiore sul settore specifico della lotta ai fenomeni di criminalità organizzata.

L'evoluzione della materia in tale contesto è influenzata e rispecchia i cambiamenti che, negli anni, hanno interessato il rapporto conflittuale tra il crimine associativo e lo Stato, traducendosi progressivamente in istituti espressione di una diversa concezione del contrasto alle consorterie mafiose.

Proseguendo con ordine, è possibile scorgere una netta evoluzione dell'approccio statale nel corso dei decenni.

I primi provvedimenti incentrati sulla prevenzione antimafia, infatti, focalizzavano l'attenzione quasi esclusivamente su una delle due principali *species* del *genus* misure di prevenzione, vale a dire le misure di prevenzione personali che, *in nuce*, si risolvono in una limitazione della libertà personale, di circolazione e di spostamento di soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza e la pubblica moralità.

Ad essi va comunque riconosciuto il merito di aver segnato la strada della successiva elaborazione in argomento, avendo introdotto, tra le altre cose, la categoria costituita dagli indiziati di appartenenza alle organizzazioni mafiose di cui all'art.1 della legge 575/1965<sup>51</sup>, ergendosi a precursori della successiva

---

<sup>49</sup> Sul punto, si rimanda integralmente a VISCONTI C., *Approvate in prima lettura dalla camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 novembre 2015 (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/4321-approvate-in-prima-lettura-dalla-camera-importanti-modifiche-al-procedimento-di-prevenzione-patrimo>).

<sup>50</sup> SANTALUCIA B., *Diritto e processo nell'antica Roma*, Il ed., Giuffrè Editore, Milano, 1998, pp. 252 ss., dove l'Autore evidenzia come la confisca del patrimonio, che poteva essere totale o parziale, aveva carattere di pena accessoria.

<sup>51</sup> Il testo originario dell'art.1 recitava: "La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose". Successivamente, la norma è stata oggetto di riforma ad opera dell'art. 13 della l. 13 settembre 1982, n. 646, che ne ha ulteriormente specificato l'ambito applicativo, così risultando: "La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente

elaborazione dell'art. 416-bis, che tipizzò il reato di associazione di stampo mafioso nell'ordinamento italiano<sup>52</sup>.

Nello specifico, i primi "centri propulsori" della legislazione antimafia vanno individuati, appunto, nella legge n. 575 del 31 maggio 1965, recante "*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*", che assume rilevanza fondamentale vista l'intenzione del legislatore dell'epoca di limitarsi al solo tema della prevenzione *ante delictum*, evitando di affrontare direttamente il problema dell'associazionismo mafioso e contenente esempi embrionali di misure di prevenzione antimafia<sup>53</sup>.

Prima ancora, la legge n. 1423 del 27 dicembre 1956, recante "*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica morale*" (c.d. legge "Tambroni"), conteneva una descrizione sufficientemente dettagliata dei tipi di comportamento che si riteneva rappresentassero un pericolo per la società e che giustificassero un'anticipazione dell'intervento statale a fini preventivi<sup>54</sup>.

Lo scopo della normativa, in particolare, era scongiurare la commissione di possibili futuri reati da parte di soggetti ritenuti socialmente pericolosi (la c.d. pericolosità comune), attribuendo all'autorità giudiziaria la competenza di applicare, attraverso un procedimento parzialmente garantito, le misure limitative della libertà personale proposte dal Questore nei confronti di persone riconducibili alle categorie descritte all'art. 1 della stessa legge<sup>55</sup>. Non vi era, tuttavia, alcun riferimento al fenomeno mafioso.

La legge del 1965, invece, compie un passo avanti in tal senso, prevedendo che ai soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose possano essere applicate le misure della sorveglianza speciale e del soggiorno obbligato,

---

denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso".

<sup>52</sup> Fu la L. 675/1965 la prima c.d. legge "antimafia" ad introdurre nel nostro ordinamento le parole «mafia» e «mafioso» (e ciò pur in assenza di una specifica ipotesi di reato di associazione a delinquere di tipo mafioso).

<sup>53</sup> Sul punto, TURONE G., *Il delitto di associazione mafiosa*, ed. III., Giuffrè Editore, Milano, 2015, pp. 17 e ss.; MENDITTO F., *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Giuffrè Editore, Milano, 2015., pp. 336 e ss.

<sup>54</sup> DE PALMA A. D., *Manuale delle misure di prevenzione. Linee teoriche e operative*, Maggioli Editore, 2008, pp. 153 e ss.

<sup>55</sup> Le categorie previste sono 5: 1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro; 2) coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti; 3) coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; 4) coloro che, per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolare dolosamente l'uso; 5) coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

estendendo altresì l'applicabilità delle misure di prevenzione personali previste dalla legge n. 1423/1956<sup>56</sup>.

Sulla scia di tale innovazione, prese avvio il dibattito che getta le fondamenta della moderna disciplina antimafia.

La necessità di contrastare in maniera più incisiva la criminalità organizzata di stampo mafioso, infatti, ha indotto il legislatore a rafforzare il sistema della prevenzione, introducendo misure con funzione di intervento *ante delictum* di carattere patrimoniale<sup>57</sup>.

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, infatti, prese piede un nuovo *modus operandi* nell'attività di contrasto alle consorterie mafiose.

Ci si rese progressivamente conto che se, da un lato, la disponibilità di ingenti patrimoni derivanti da attività criminose rappresentava un punto di forza, facilitando la possibilità di estendere la propria attività anche all'ambito economico lecito, dall'altro andava inteso come un potenziale punto debole, il "tallone d'Achille"<sup>58</sup>, in ragione della oggettiva difficoltà di nascondere tracce lasciate dalla movimentazione di flussi di denaro di rilevante entità.

L'idea di fondo era chiara: elaborare un sistema di prevenzione che miri a colpire i capitali, prima ancora che i loro detentori, con il fine ulteriore di recidere il legame che connette l'attività mafiosa all'ottenimento di un beneficio economico, ostacolando lo svolgimento di ulteriori attività delinquenziali che fondano la loro esistenza su disponibilità liquide<sup>59</sup>.

Le misure di prevenzione patrimoniale sono state introdotte nel nostro ordinamento per la prima volta con l'art. 22 della legge n.152/1975 (c.d. legge Reale), che disciplina l'istituto della sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali<sup>60</sup>. La normativa, al contempo, allargava la platea di soggetti suscettibili di applicazione di strumenti preventivi, introducendo, ad esempio, la categoria dei soggetti responsabili di atti preparatori diretti alla commissione di reati di sovversione e terrorismo, così come si evince dall'art. 18 della legge stessa<sup>61</sup>, in un periodo storico caratterizzato dalla presenza di fenomeni che

---

<sup>56</sup> MOCCIA S., *Delitti contro l'ordine pubblico*, Edizioni scientifiche italiane, 2007, p. 386.

<sup>57</sup> MAIELLO V., "La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi", Torino, Giappichelli Editore, 2015, p. 305.

<sup>58</sup> FALCONE G., TURONE G., "Tecniche di indagine in materia antimafia", in *Cass. Pen.*, 1983

<sup>59</sup> INSOLERA G., GUERINI T., "Diritto penale e criminalità organizzata", Giappichelli Editore, Torino, 2019, II ed., pp. 218 ss.

<sup>60</sup> Sull'evoluzione storica della prevenzione patrimoniale, FILIPPI L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 21 e ss.

<sup>61</sup> Qui il testo dell'articolo: "Le disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, si applicano anche a coloro che: 1) operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale; 2) abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento

misero a dura prova l'ordinamento democratico del Paese durante i cosiddetti "anni di piombo"<sup>62</sup>. Si intuisce, tuttavia, la volontà del legislatore di incidere nell'adiacente settore della lotta alla criminalità organizzata, allargando l'ambito di operatività della legislazione antimafia.

Un intervento determinante in tal senso si ebbe nei primi anni '80, caratterizzati da una presenza sempre più ingombrante della mafia nella cronaca quotidiana e testimoni di molteplici attacchi allo Stato, che resero improcrastinabile una presa di posizione del legislatore in risposta alla situazione di emergenza venutasi a creare.

Vide la luce la legge n. 646 del 13 settembre 1982, nota come legge "Rognoni-La Torre"<sup>63</sup>, celebre per aver tipizzato in una apposita fattispecie il reato di associazione di stampo mafioso, introducendo nel Codice penale l'art. 416-bis.

Tuttavia, il vero tratto innovativo della normativa emerge dall'attenzione riservata alla materia delle misure di prevenzione.

Si realizza, infatti, un drastico mutamento rispetto all'approccio avuto fino ad allora, testimoniato dall'introduzione nella disciplina offerta dalla legge 575/1965 di misure teleologicamente orientate ad incidere sul patrimonio dei destinatari, con lo scopo primario di sottrarre loro risorse derivanti da attività illecite e strumentali al perseguimento di ulteriori benefici<sup>64</sup>

Le misure di prevenzione di natura patrimoniale iniziano a assumere le vesti di uno strumento fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata, risolvendosi in istituti quali il sequestro, la confisca dei beni di provenienza illecita che fossero nella disponibilità del condannato per il nuovo delitto di cui all'art. 416-bis e dell'indiziato di appartenere ad associazioni di stampo mafioso, della cauzione, e di tutta una serie di misure volte a contrastare le iniziative economiche delle organizzazioni criminali. Del resto, è lo stesso testo dell'articolo 416-bis che tra le finalità del programma dell'associazione prevede quella di "acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività

---

successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente; 3) compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo della citata legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza; 4) fuori dei casi indicati nei numeri precedenti, siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato nel precedente n. 1)".

<sup>62</sup> Per un approfondimento sul periodo storico, OLIVA G., *Anni di piombo e di tritolo*, Mondadori, 2019.

<sup>63</sup> Il testo normativo trova la sua genesi nella proposta di legge dell'onorevole La Torre, e nei due disegni di legge voluti dall'allora ministro dell'interno, Virginio Rognoni, ossia d.d.l. n. 2982 del 1981. Il testo fu nell'immediato integrato con due interventi legislativi nell'ottobre e nel dicembre dello stesso anno, le leggi 726 e 936 del 1982.

<sup>64</sup> Così, MOLINARI P. V., voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, II, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 575.