

Introduzione

“La libertà personale è inviolabile”, così recita la Costituzione italiana all’Articolo 13 comma 1. All’Articolo 14 comma 3 della stessa, aggiunge: “Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o ai fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali”. Proseguendo, all’Articolo 25 comma 3 asserisce: “Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla Legge”.

Infine l’Art. 27 comma 2, della Costituzione afferma che “l’imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”.

Al fine di meglio introdurre la seguente trattazione, appare indispensabile fissare preventivamente alcuni principi fondamentali tratti dalla prima fonte legislativa, ovvero la Costituzione entrata in vigore il 01 gennaio 1948. Fermo restando la natura sociale e garantista della Costituzione italiana, nel tempo il legislatore è dovuto ricorrere all’emanazione di “Leggi speciali”, alcune delle quali distintesi su base internazionale per la loro unicità, dettate da contingenti emergenze sociali e di pubblica sicurezza.

Tra queste si può certamente annoverare il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, già Legge 575/1965), il quale contiene una serie di provvedimenti di difesa sociale adottabili nei confronti di soggetti portatori di una pericolosità sociale qualificata, indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, camorristico o ad esse equiparate, di soggetti indiziati per aver commesso uno dei reati previsti dall’articolo 51, comma 3 bis, del c.p.p., o del delitto di cui all’art. 12 quinquies, comma 1 della L.356/92, ovvero nei confronti dei soggetti (c.d. pericolosi comuni) abitualmente dediti a traffici delittuosi o che per la

loro condotta ed il tenore di vita debba ritenersi che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose.

Le misure di prevenzione sono volte ad evitare la commissione di reati; tuttavia, questa circostanza non è indispensabile per la loro applicazione in quanto sono finalizzate al contenimento della pericolosità sociale di un soggetto che può ricavarsi ancor prima della commissione dell'illecito.

Più specificatamente le misure di prevenzione, del tutto autonome rispetto al procedimento penale, mirano ad accertare la reale pericolosità sociale di un determinato individuo così da autorizzare, secondo i dettami della legge, le autorità preposte ad adottare le prescrizioni necessarie ad arginare tale pericolosità.

Per definire l'alveo della pericolosità sociale, il legislatore le ha estese al patrimonio ed alle attività economiche *lato sensu*. Questo per via del fatto che le attività economiche lecite od illecite potenzialmente potrebbero foraggiare organizzazioni criminali e quindi insidiare per questa via il sano sviluppo economico e la tenuta democratica del sistema paese.

Pertanto, l'attuale sistema normativo italiano mira a limitare la pericolosità sociale dell'individuo ed allo stesso tempo punta a respingere la pericolosità di risorse economico/finanziarie accumulate e/o gestite illegalmente.

CAPITOLO PRIMO

1. Evoluzione storica e caratteri delle indagini patrimoniali

1.1 Evoluzione storica delle misure di prevenzione

Il primo provvedimento in materia di misure di prevenzione personale viene fissato dalla legge n. 1423 del 1956 “*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*”, che però si limitava ad individuare alcune categorie di persone socialmente pericolose per le quali la magistratura poteva applicare misure di prevenzione personale.

Con la legge n. 575 del 1965 “*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera*”, le misure di prevenzione personali sono estese anche a soggetti sospettati di appartenere ad associazioni mafiose.

Molto più tardi, il primo vero provvedimento volto a contrastare in modo organico la mafia, attraverso una disciplina specifica rispetto alle altre forme di delinquenza organizzata, risale al 1982, con l’approvazione della c.d. *Legge Rognoni – La Torre*.

Dopo l’omicidio di Pio la Torre e di Carlo Alberto Dalla Chiesa viene approvata la legge n. 646 del 1982 “*Misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575, istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*”. La legge introduce nel nostro ordinamento sia la fattispecie del delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso (art. 416 *bis* c.p.), sia le misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca dei beni) che si affiancano a quelle personali rendendole ancora più stringenti. Coevamente furono previsti accertamenti tributari operabili sulle persone colpite da misure di prevenzione. Infine venne istituita per la prima volta una Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia.

Il decreto legge n. 629 del 1982 (convertito nella legge n. 726 del 1982) “*Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa*”, istituisce l’Alto Commissariato per il coordinamento contro la delinquenza mafiosa, alle dipendenze del Ministro dell’Interno, competente a svolgere indagini presso pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici, banche e istituti di credito pubblici e privati.

I poteri dell’Alto Commissario sono ampliati dalla legge n. 486 del 1988.

Con l’art. 10 della legge n. 663 del 1986 “*Modifiche alla legge sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*”, è stato introdotto per la prima volta nello scenario giuridico l’art. 41 bis. Tale disposizione normativa nella sua formulazione originaria si sostanzialmente in una vera e propria deroga del trattamento penitenziario. Limitazione ricondotta alle sole “situazioni di emergenza”.

La legge n. 55 del 1990 “*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*” (nota come Legge Gava – Vassalli), rafforza la legislazione vigente in materia di misure patrimoniali e personali, reati economici e finanziari, appalti e trasparenza di Regioni ed enti locali.

Nel 1991 sono stati emanati cinque provvedimenti d’urgenza che hanno avuto importanti ripercussioni innovative sul nostro ordinamento giuridico.

Il primo è il decreto legge n. 8 del 1991 (convertito nella legge n. 82 del 1991), “*Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*”, con il quale si introduce

nel nostro ordinamento un sistema “premiale” per i “collaboratori di giustizia” per i delitti di stampo mafioso, in analogia con la disciplina adottata in precedenza per i reati di terrorismo.

Il secondo ad essere stato emanato è il decreto-legge n. 143 del 1991 (convertito nella legge n. 197 del 1991) “*Provvedimenti urgenti per limitare l’uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l’utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio*”, il quale era finalizzato ad arginare le attività di riciclaggio dei proventi delle organizzazioni criminali.

Il terzo è stato il decreto legge n. 152 del 1991 (convertito nella legge n. 203 del 1991), “*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell’attività amministrativa*”, il quale dettava norme sul regime delle pene e sul trattamento penitenziario nonché disposizioni sugli imputati che si dissociavano.

Il quarto è stato il decreto legge n. 164 del 1991 che disciplina lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose.

Infine, il decreto-legge n. 345 del 1991 (convertito nella legge n. 410 del 1991), “*Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*”, che istituisce tra l’altro il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e la Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.).

Dopo la strage di Capaci viene emanato il decreto legge n. 306 del 1992 (convertito nella legge n. 356 del 1992), “*modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*”, che inasprisce la normativa vigente con particolare riferimento al regime carcerario, alle misure di prevenzione

patrimoniale, ai reati di traffico di armi e stupefacenti; tale novella ha modificato anche la disciplina sulla protezione dei collaboratori di giustizia.

Conseguentemente alle stragi del 1992-1993 viene approvato il decreto legge 20 giugno 1994, n. 399 *“Disposizioni urgenti in materia di confisca di valori ingiustificati”* (che ha fattivamente materializzato quanto proposto dal Dottore Giovanni Falcone prima di essere trucidato), volto a colpire in maniera più efficace i patrimoni accumulati dalla criminalità organizzata.

Tale disposizione disciplina l’istituto della cosiddetta “confisca allargata” che permette di intervenire sui patrimoni illeciti di cui il condannato risulta avere la disponibilità e non è in grado di dimostrare la lecita provenienza, la quale però sarà oggetto, nel tempo, di numerose modifiche.

Il Decreto Legislativo n. 490 del 1994 *“Disposizioni attuative della legge n. 47 del 1994 Comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia”*, disciplina l’obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni di verificare l’esistenza di fattori ostativi alla stipula di contratti, appalti, concessioni etc.

La legge n. 109 del 1996 *“Disposizioni in materia di gestione di beni sequestrati o confiscati”*, perfeziona la disciplina dei beni confiscati alla mafia, prevedendo il loro riutilizzo a fini sociali, attraverso l’assegnazione al patrimonio dello Stato, per finalità di giustizia e ordine pubblico, ovvero a Regioni ed enti regionali locali, che li possono gestire direttamente ovvero affidarli in concessione, a titolo gratuito, ad organizzazioni del terzo settore per finalità sociali.

Nella XVI legislatura si sono registrati numerosi provvedimenti in materia di lotta alla criminalità organizzata che hanno riguardato: norme di diritto penale (con un inasprimento dell’apparato sanzionatorio anche con riferimento alla propaganda

elettorale svolta da persone sottoposte a misure di prevenzione), il rafforzamento delle misure di prevenzione, l'organizzazione degli uffici giudiziari e la disciplina dei fondi per le vittime della mafia e dell'usura.

Di seguito si elencano i principali interventi:

- Il Decreto Legge n. 92 del 2008 (“*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*”, convertito nella Legge n. 125 del 2008¹), in particolare, inasprisce le sanzioni per il reato di associazione mafiosa e ne prevede l'applicazione anche alle associazioni straniere; attribuisce priorità assoluta, nei ruoli d'udienza, alla trattazione dei processi di maggior allarme sociale, tra i quali i delitti di criminalità organizzata; dispone il divieto di patteggiamento in appello per i reati di mafia e le semplificazioni per la confisca dei beni appartenuti ai condannati; amplia l'ambito applicativo della legge sulle misure di prevenzione ed estende le prerogative in materia del direttore della D.I.A. e del Procuratore della Repubblica del distretto e di quello del Tribunale del circondario.
- La Legge n. 94 del 2009 (“*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”), amplia le prerogative del Procuratore Nazionale Antimafia alla documentazione relativa ai procedimenti di prevenzione; prevede disposizioni per prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, ampliando i poteri di accesso ed accertamento dei Prefetti; dispone un inasprimento ulteriore del regime carcerario speciale di cui all'art. 41 bis O.P.; estende la confisca per equivalente; detta modifiche in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali; prevede limitazioni alla concessione dei benefici di legge ai superstiti delle vittime della criminalità

¹ Il Decreto Legge n. 4 del 2010 ne estende ulteriormente l'applicazione alla 'ndrangheta.

organizzata, al fine di escludere dalle elargizioni soggetti legati ad ambienti delinquenti.

- I Decreti Legge n. 39 del 2009 (“*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo e di protezione civile*”), convertito nella legge n. 7 del 2009) e n. 195 del 2009 (“*Disposizioni urgenti in materia di rifiuti nella regione Campania, per l’avvio della fase post emergenziale in Abruzzo ed di protezione civile*”), convertito nella Legge n. 26 del 2010), introducono misure anti infiltrazione mafiosa per gli interventi per la ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto in Abruzzo e per l’attuazione del “Piano carceri”, prevedendo in particolare le c.d. *white list*, cioè liste di imprese controllate dai Prefetti (analoghe disposizioni sono state successivamente previste con riferimento ad Expo 2015 e al terremoto in Emilia).
- Sulla stessa materia la Legge n. 190 del 2012 (“*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”), individua un elenco delle attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa.
- Il Decreto Legge n. 10 del 2010 (“*Disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale*”), convertito nella legge n. 52 del 2010), conferma la competenza del Tribunale (anziché della Corte di Assise) per il delitto di associazione di tipo mafioso (ex Art. 416 bis C.P.), anche nelle ipotesi aggravate, ad eccezione dei procedimenti per i quali sia già stato aperto il dibattimento.
- La Legge n. 136 del 2010 (“*Piano straordinario contro le mafie*”), reca un complesso di misure di contrasto della criminalità organizzata. In particolare, il

Piano prevede l'istituzione, in ambito regionale, della Stazione Unica Appaltante e disposizioni volte a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici e nelle concessioni di finanziamenti pubblici, anche europei; l'aumento delle sanzioni per il reato di "Turbata libertà degli incanti" e l'introduzione del nuovo reato di "Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente"; l'estensione degli accertamenti fiscali nei confronti di soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per taluni reati; l'inserimento del reato di "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" tra quelli la cui valutazione spetta alla Direzione Distrettuale Antimafia.

- La Legge n. 175 del 2010 ("*Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione*"), interviene sui rapporti tra politica e organizzazioni criminali, vietando l'attività di propaganda elettorale a coloro che sono stati definitivamente sottoposti alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. La pena (da uno a cinque anni) è applicabile anche al candidato che consapevolmente si avvalga di tale illecita attività di propaganda. Alla condanna segue l'interdizione dai pubblici uffici e l'ineleggibilità per la durata della pena detentiva.
- Il Decreto Legge n. 225 del 2010 ("*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*"), convertito nella legge n. 10 del 2011), unifica il Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura e quello per le vittime dei reati di tipo mafioso.
- Il Decreto Legislativo n. 159 del 2011 ("*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione*

antimafia”, successivamente modificato dal D.Lgs. 218/2012), emanato sulla base delle due deleghe contenute nella legge n. 136 del 2010, è volta a riordinare la normativa in materia.

Il Codice summenzionato si articola in quattro libri.

Il libro I concerne la disciplina generale delle misure di prevenzione personali (titolo I) e patrimoniali (titolo II), non limitata alle misure di contrasto alla mafia, con una riscrittura della parte relativa ai diritti dei terzi nelle procedure di prevenzione (titolo IV); in particolare, il Codice affida ad un regolamento del Ministro dell’Interno l’individuazione delle diverse tipologie di attività d’impresa suscettibili di infiltrazione mafiosa la *black list* per le quali, in relazione allo specifico settore d’impiego e alle situazioni ambientali, è sempre obbligatoria l’acquisizione dell’informazione antimafia.

Norme specifiche sull’amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati sono contenute nel titolo IV, mentre il titolo V regola gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni in caso di violazioni.

Il libro II riguarda il riordino della disciplina della documentazione antimafia, la Banca dati unica nazionale della documentazione antimafia e le norme sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose.

Il Libro III contiene la disciplina relativa alle attività investigative nella lotta contro la criminalità organizzata – D.N.A. (Direzione Nazionale Antimafia), D.D.A. (Direzione Distrettuale Antimafia), D.I.A. (Direzione Investigativa Antimafia), Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata presso il Ministero dell’Interno – e all’Agenzia nazionale per l’amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie.

Il Libro IV, infine, detta norme di coordinamento e una disciplina transitoria.

- La Legge n. 3 del 2012 (“*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*”), modifica la disciplina dei Fondi Antiracket ed antiusura, prevedendo in particolare che l'imprenditore dichiarato fallito abbia il diritto di ottenere i benefici e che la vittima di usura possa ottenere il mutuo, già nella fase delle indagini preliminari; sono inoltre aumentate le sanzioni per il reato di estorsione ed aggiunti i reati di usura e riciclaggio tra quelli alla cui condanna definitiva consegue la possibile risoluzione dei contratti di appalti pubblici.
- Legge 17 ottobre 2017 n. 161 “[...] *tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*”, che tra l'altro, ha introdotto una nuova formulazione nell'individuazione dei soggetti destinatari della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale.

1.2 Le Indagini Patrimoniali

Preliminarmente bisogna partire dalla definizione di *asimmetrie informative* che equivalgono alla mancanza di linearità tra due parti o la non condivisione integrale di informazioni.

Per meglio comprendere cosa siano le indagini patrimoniali è utile scomporre le due parole, ovvero il sostantivo *indagine* significa: attività diligente e sistematica di ricerca, volta alla scoperta della verità intorno a fatti determinati; l'aggettivo *patrimoniali*: del patrimonio, che costituisce il patrimonio, o lo concerne, o ne deriva.

Per ciò si può affermare che, le indagini patrimoniali sono volte alla ricerca di informazioni ed allo studio dei dati reperiti, al fine di poter risalire ad una data