

REPUBLICA	
UFFICIO DIREZIONE	
N. 5810	8.11.2018
UCR	
Funzione	
FASCICOLO	SOTTOFASCICOLO



# Procura della Repubblica Distrettuale di BOLOGNA

(Ufficio del Procuratore della Repubblica- dott. Giuseppe AMATO)

Ai Signori Procuratori Aggiunti	
Ai Signori Sostituti procuratore della Repubblica	SEDE
Ai Signori Comandanti le Sezioni di polizia giudiziaria	
Al Signor Questore di	BOLOGNA
Ai Signori Questori della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Comandante Provinciale dei Carabinieri di	BOLOGNA
Ai Signori Comandanti Provinciali dei Carabinieri della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di	BOLOGNA
Ai Signori Comandanti Provinciali della Guardia di Finanza della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Ai Signori Comandanti Provinciali dei Carabinieri Forestale della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Comandante Provinciale dei Carabinieri Forestale di	BOLOGNA
Al Signor Direttore della Sezione DIA di	BOLOGNA
Al Signor Comandante della Sezione Anticrimine Carabinieri di	BOLOGNA
Al Signor Comandante del Nucleo Operativo di Protezione di	BOLOGNA
Al Signor Comandante del Nucleo Antisofisticazioni e Sanità dei Carabinieri di	BOLOGNA
Al signor Comandante dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale	BOLOGNA
e, per conoscenza:	
A S.E. Il Prefetto	BOLOGNA
A S.E. Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello	BOLOGNA
Ai Signori Procuratori della Repubblica	DISTRETTO
Al Sig. Sostituto Procuratore Nazionale dr. Francesco Polino	ROMA

**Oggetto: Nuova disciplina delle misure di prevenzione: l'amministrazione giudiziaria ed il controllo giudiziario.**

Si fa seguito alle linee di indirizzo di cui alla nota del 10 novembre 2017, [che si allega: *allegato 1*], nonché agli esiti della riunione svoltasi presso la Prefettura di Bologna in data 30 ottobre 2018, dedicata alla Criminalità organizzata in ambito regionale.

Si vuole richiamare l'attenzione sulle potenzialità degli istituti di cui agli articoli 34 [amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende] e 34 bis [controllo giudiziario delle aziende] del decreto legislativo n. 159 del 2011 [legge antimafia], nel testo di cui alla legge 17 ottobre 2017 n. 161.

Istituti che vanno quindi coltivati, sia da parte dei titolari della proposta di prevenzione, sia, da parte della polizia operante che, potrà, ricorrendone le condizioni, sottoporre l'iniziativa di prevenzione al pubblico ministero.

\*\*\*

**La natura giuridica.-** Si tratta, come è noto, di **misure di prevenzione patrimoniale, che si affiancano alla confisca di prevenzione.**

L'istituto di cui all'articolo 34 era già presente nel testo originario della legge antimafia, ma è cambiato sensibilmente con il *novum* del 2017 [si trattava della sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni prevista dagli articoli 3 *quater* e 3 *quinqies* della legge 575 del 1965].

Il controllo di cui all'articolo 34 *bis*, invece, è una novità assoluta, anche se già il vecchio 34, al comma 8, prevedeva il controllo giudiziario in caso di revoca dell'amministrazione giudiziaria.

Che anche gli istituti di cui agli articoli 34/34 *bis* si iscrivano nel sistema delle misure di prevenzione patrimoniale, dove in progressione l'intervento massimo è dato dal sequestro/confisca, è del resto attestato dal fatto che in esito alle rispettive procedure è pur sempre possibile che si arrivi alla confisca dei beni che si abbia motivo di ritenere essere il frutto di attività illecite o il reimpiego di queste [cfr. articolo 34, comma 6, e articolo 34 *bis*, comma 6)].

**La finalità.-** Sono istituti che hanno una finalità importante, meritevole di essere considerata per promuoverne l'applicazione.

A ben vedere, come emerge anche dalla Relazione Fiandaca, mirano a promuovere il recupero delle imprese infiltrate quando non ricorrono i presupposti per lo spossessamento, tipico della confisca. In particolare, mirano a promuovere il disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità produttiva e gestionale delle imprese<sup>1</sup>.

Questa finalità è apprezzabile ove si consideri che la disciplina dell'informazione interdittiva antimafia risulta comunque improntata a notevole rigore.

Basti considerare il contenuto dell'informazione antimafia e dei relativi presupposti, desunto dall'articolo 84, comma 3, della legge antimafia: l'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di "eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa" tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa.

Si tratta di un livello di "tutela" di molto anticipatoria rispetto a quella predisposta dagli articoli 34/34 *bis*.

---

<sup>1</sup> Ciò vale in particolare per il controllo giudiziario, introdotto nell'ordinamento proprio per promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali attraverso una equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, vale a dire la libertà di impresa, da un lato, e la salvaguardia della legalità sostanziale delle attività economiche dalle infiltrazioni mafiose, dall'altro [cfr. nella risposta a quesito del Ministero dell'interno del 2 novembre 2018]

Bastano infatti anche meri “tentativi di infiltrazione”, mentre negli istituti di cui agli articoli 34/34 *bis* è necessaria la dimostrazione dell’essersi verificata una [concreta ed efficiente] attività di agevolazione della consorteria criminale.

Questo livello di molto inferiore di garanzia per l’impresa tra l’altro è ulteriormente accentuato dal fatto che la procedura dell’informazione antimafia è tutta amministrativa e il controllo giudiziario è solo successivo ed eventuale, mentre le procedure di amministrazione e controllo sono assistite in toto da garanzia giurisdizionale.

Va anzi ancora soggiunto, a conferma dell’importanza dello strumentario di cui agli articoli 34/34 *bis*, nella prospettiva di conservare l’operatività delle aziende da “ripulire”, il dato rappresentato dal contenuto fortemente impattante dell’interdittiva antimafia.

Come si desume dall’articolo 83, l’informazione antimafia interdittiva di fatto finisce con il paralizzare l’agire economico del soggetto, impedendo per esempio lo stipula di contratti con la pubblica amministrazione.

Ed allora grande valore ha la previsione contenuta nel comma 7 dell’articolo 34 *bis* secondo cui l’attivazione della procedura di amministrazione giudiziaria o della procedura del controllo giudiziario determina la “sospensione” degli effetti dell’informazione antimafia [articolo 94].

**L’inquadramento normativo: le ragioni di una scarsa applicazione.-** Sistematicamente gli istituti di cui agli articoli 34/34 *bis* si inseriscono in un **quadro normativo**, caratterizzato da istituti diversi e non sempre coordinati, che mira –a fronte di una accertata condizione di “irregolarità” [*lato sensu*] dell’impresa - a realizzare un intervento pubblico finalizzato a rimuovere detta condizione, garantendo appunto nel contempo la prosecuzione dell’attività di impresa.

Questa è forse una delle ragioni per cui specie il 34 *bis* è istituito poco applicato di iniziativa, e trova applicazione per lo più sulla sollecitazione dell’impresa interdetta [34 *bis* comma 6]: sotto questo profilo, l’esperienza “bolognese” è emblematica, siccome caratterizzata da un notevole ricorso al controllo giudiziario ad iniziativa dell’impresa “interdetta”.

Emblematico è l’**articolo 15 del decreto legislativo n. 231 del 2001**, relativo al **commissario giudiziale**, in materia di responsabilità amministrativa degli enti: se ricorrono i presupposti per l’applicazione di una sanzione interdittiva che determina l’interruzione dell’attività dell’ente [interdizione dall’esercizio dell’attività, divieto di contrattare con la p.a., sospensione o revoca delle licenze/autorizzazioni/concessioni, ecc.] può disporsi la prosecuzione dell’attività da parte di un commissario, specie se l’interruzione può provocare ripercussioni sulla occupazione.

E lo stesso può farsi in sede cautelare [45, comma 3, del decreto legislativo n. 231 del 2001].

E’ norma importante per l’ampia gamma di reati presupposti: cfr., in particolare, per quanto interessa, l’articolo 24 *ter* del decreto legislativo n. 231 del 2001, in tema di delitti di criminalità organizzata.

E’ da ritenere che lo strumentario *ex* decreto legislativo n. 231 “prevalga” senz’altro sull’istituto di cui all’articolo 34 *bis* [ma anche sull’amministrazione giudiziaria di cui all’articolo 34] per il rilievo che si opera nell’ambito del processo penale, con regole probatorie più incisive [in punto di compendio indiziario, per le misure cautelari, e probatorio, ai fini dell’affermazione della responsabilità dell’ente].

Di rilievo è anche l'**articolo 32 della legge n. 114 del 2014** [in tema di disciplina dell' ANAC], sia pure limitato al tema degli appalti pubblici e – per lo più- al fenomeno della corruzione [*lato sensu*], laddove, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite [per vero, anche ulteriori e diverse dai reati di corruzione/concussione], è previsto che il prefetto, su proposta del presidente dell'ANAC, possa procedere alla rinnovazione degli organi sociali ovvero procedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione. Ed è pure prevista la possibilità del **sostegno/monitoraggio dell'impresa: istituto che richiama fortemente il controllo giudiziario ex articolo 34 bis.**

L' analogia tra l'articolo 32 e gli istituti di cui agli articoli 34 e 34 *bis* emerge anche dalla disciplina del comma 5 dell'articolo 32, secondo cui:

“5. Le misure di cui al comma 2 sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento. L'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal Prefetto”.

Anzi, nella circolare del Ministro dell'interno del 22 marzo 2018 si spiega che l'effetto della revoca/cessazione dell'efficacia consegue anche all'ammissione del controllo giudiziale *ex* articolo 34 *bis*, spiegando tale soluzione con il rilievo ineccepibile che l'articolo 32 prevede pur sempre un controllo limitato all'esecuzione di uno specifico contratto, onde è ovvio che la più ampia vigilanza prescrittiva imposta con l'articolo 34 *bis*, afferente l'intera attività dell'azienda, ne assorba gli effetti.

**Prevale stavolta lo strumentario ex articoli 34/34 bis** [v., del resto, il già citato disposto dell'articolo 32, comma 5, e la parimenti menzionata lettura estensiva del Ministero per il 34 *bis*], perché si tratta di istituti più ampi, riguardanti l'intera gestione della azienda e non lo specifico contratto di appalto sintomatico di illecito che si vuole portare a compimento per interesse pubblico o esigenze dell'economia/occupazione.

Di rilievo infine è la **disciplina prevista dall'articolo 603 bis c.p.**, per il caporalato, dove pure è previsto il controllo giudiziario, quando l'interruzione dell'attività possa importare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico dell'azienda.

**Prevale l'articolo 603 bis c.p., rispetto agli istituti di prevenzione di che trattasi, perché siamo nell'ambito del processo penale, con regole probatorie più incisive.**

**Le differenze operative.-** Con gli istituti di cui agli articoli 34/34 *bis*, rispetto al richiamato strumentario, operiamo sul versante delle misure di prevenzione patrimoniali, volendosi attraverso i relativi istituti realizzare una metodica di controllo, di diverso spessore quanti e qualitativo, rispetto situazioni in cui si possa sostenere che l'impresa non mafiosa operi in condizione di condizionamento finendo con l'agevolare l'attività del gruppo criminale.

Con l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario si vuole rimuovere la condizione di assoggettamento/agevolazione, garantendo peraltro l'attività dell'impresa: lo si è già accennato.

**Il dato statistico.**- La casistica applicativa dell'amministrazione e/o del controllo non è però esaltante.

Solo per l'articolo 34 abbiamo una casistica meritevole di considerazione, principalmente in Lombardia, Lazio, Calabria e Sicilia.

Troppo scarso è stato finora il ricorso all'articolo 34 *bis*, **se non nei casi in cui è l'impresa fatta oggetto di interdittiva prefettizia a attivarsi per rimuovere gli effetti dell'interdittiva [articolo 34 *bis*, comma 6]** [è l'ipotesi, come si è detto, frequente a Bologna].

Nel comma 6 dell'articolo 34 *bis* si prevede infatti che il controllo possa essere sollecitato dalla stessa impresa destinataria di interdittiva, previa impugnazione dell'interdittiva dinanzi al giudice amministrativo. Mentre nel comma 7 ne sono disciplinati gli effetti:

6. Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

7. Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94, [ossia delle informazioni antimafia negative].

La finalità di una tale attivazione è evidente.

**L'impresa mira ad evitare la paralisi**, sfruttando il disposto del comma 7 dell'articolo 34 *bis*, secondo cui il provvedimento con il quale il tribunale dispone il controllo *ex* articolo 34 *bis* o l'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34 sospende gli effetti dell'interdittiva, impositivi di fatto per l'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione: l'attivazione della procedura di amministrazione giudiziaria o della procedura del controllo giudiziario determina, quindi, la "sospensione" degli effetti dell'informazione antimafia.

Tale sospensione si giustifica con il rilievo che, diversamente, l'amministrazione o il controllo non avrebbero senso, perché l'impresa sarebbe comunque condannata alla paralisi operativa.

In questa prospettiva, a fronte dell'intervenuta "sospensione" degli effetti dell'interdittiva, è stato ritenuto finanche doveroso per il prefetto l'**inserimento dell'azienda nella c.d. *white list*** prevista dall'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 [commi 52-56], sul rilievo che l'istruttoria per l'iscrizione negli elenchi prefettizi, pur presentando la particolarità dell'attivazione su istanza di parte, ha contenuto analogo a quella svolta per le informazioni antimafia [circolare Ministro dell'interno del 22 marzo 2018; nonché, la successiva risposta a quesito del Gabinetto del Ministro dell'interno del 2 novembre 2018].

\*\*\*

Alla base della scarsa applicazione probabilmente non vi è la tesi – pure autorevolmente sostenuta – che il sequestro e la confisca dei beni soddisfano meglio le esigenze di *performance* degli uffici competenti.

Piuttosto, il modesto ricorso all'attivazione dello strumentario di che trattasi è probabilmente la scarsa conoscenza degli istituti e, forse, la compresenza, degli altri istituti di cui sopra si è fatta menzione [commissario giudiziale per la responsabilità amministrativa degli enti, ecc.].

Vi è, poi, forse, la migliore "conoscenza" del tradizionale istituto della confisca di prevenzione, il quale, peraltro, crea non poche difficoltà nel momento della gestione del bene aziendale confiscato [e, prima, sequestrato].

Ciò non toglie che l'amministrazione e/o il controllo costituiscono strumentario utile, specie nella prospettiva della "conformazione" e riconduzione a legalità dell'attività imprenditoriale: solo una visione miope della materia delle misure di prevenzione non è in grado di valorizzarlo adeguatamente.

\*\*\*

**Le differenze rispetto alla confisca di prevenzione.**- Siccome è opportuno implementare il ricorso agli istituti dell'amministrazione e del controllo, non è inutile focalizzarne – senza pretesa di esaustività- i presupposti, anche apprezzandone la differenza sostanziale rispetto alla confisca.

A ben vedere, la differenza tra gli istituti *de quibus* e la confisca è apprezzabile nel fatto che si tratta di istituti che si basano su una ben distinta progressione dei rapporti tra il bene e l'infiltrazione criminale/crimine organizzato.

**Nella confisca, i beni sono la proiezione economica della pericolosità del proposto, in via diretta: ciò che giustifica l'espropriazione e l'acquisizione del bene all'Erario.**

**Negli altri casi, si ha a che fare con beni aziendali "sani"** : vuoi perché si è *tout court* fuori da una procedura di prevenzione "classica" nei confronti di una determinata persona; vuoi perché il procedimento di prevenzione "attivato" si è risolto negativamente per l'accusa essendo mancata la dimostrazione della pericolosità del soggetto/della sproporzione tra il bene e il reddito/della provenienza dei beni da attività illecite in via diretta o anche solo come reimpiego [emblematica di questa ultima situazione è la disciplina di cui al combinato disposto degli articoli 20, comma 1, e 24, comma 1, da cui si desume come il tribunale, in esito alla procedura di prevenzione, ben possa applicare le misure di cui agli articoli 34 e 34 *bis*, rigettando il sequestro e/o la confisca], su cui si interviene per eliminare l'uso distorto in funzione agevolatoria della criminalità, mantenendo operativa l'attività di impresa.

Deve però essere chiaro che gli istituti di cui agli articoli 34/34 *bis* non riguardano necessariamente il soggetto estraneo alla criminalità che si limiti ad agevolare quest'ultimo nell'esercizio della propria attività di impresa.

Infatti, per capire l'ambito ampio di operatività di detti istituti va sottolineato che questi sembrano senz'altro applicabili **anche al soggetto [imprenditore] "pericoloso"**, che però non può essere riguardato dalla confisca, perché non si apprezza il rapporto di sproporzione o perché è in grado di giustificare la provenienza lecita del bene aziendale.

**Le differenze tra amministrazione e controllo.**- Riguardano gli effetti dei provvedimenti.

Con l'amministrazione giudiziaria vi è un vero e proprio **spossessamento sia pure temporaneo**, giacché la società è gestita dall'amministratore giudiziario, "il quale esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura [articolo 34, comma 3]..

Con il controllo giudiziario, invece, sempre temporaneamente, si configura una forma meno invasiva di intervento consistente in una **"vigilanza prescrittiva"** condotta dall'amministratore

nominato dal tribunale al quale viene affidato il compito di monitorare dall'interno dell'azienda e di adempiere ad una serie di obblighi di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria [articolo 34 *bis*, commi 2 e 3] [cfr. circolare Ministero dell'interno del 19 gennaio 2018].

\*\*\*

**I presupposti e l'ambito valutativo rimesso al giudice della prevenzione.**- Per cogliere il *proprium* degli istituti dell'amministrazione e del controllo occorre esaminarne i presupposti applicativi, dovendosi all'uopo distinguere tra le ipotesi - di più immediato interesse- in cui l'iniziativa compete ai soggetti titolari della proposta di prevenzione [cfr. articolo 17 del decreto legislativo n. 159 del 2011] e quelle in cui il controllo è sollecitato dall'impresa assoggettata a interdittiva antimafia [articolo 34 *bis*, comma 6].

**L'iniziativa dei titolari della proposta.- Nel primo caso, si è nell'ambito delle regole valutative dell'indizio richiesto per applicare le misure di prevenzione.**

Vi è certamente il doppio binario e quindi il quadro indiziario è diverso dalla "prova" richiesta per la condanna [articoli 533 e 192, comma 2, c.p.p.], ma è diverso anche dall'indizio "grave" richiesto per le misure cautelari [273, comma 1, *bis* c.p.p.].

**Tuttavia, l'indizio deve essere certo, deve cioè basarsi su fatti sintomatici certi e non sul mero sospetto della pericolosità e degli altri presupposti posti alla base della singola misure di prevenzione [lo impongono, oltre ai principi della Costituzione, gli articoli 49 Carta UE e 6 e 7 della CEDU].**

Così, per esempio, laddove discutessimo della confisca di prevenzione occorre l'indizio certo della pericolosità soggettiva e della pericolosità oggettiva del bene, attestata quest'ultima dalla sproporzione rispetto al reddito e dall'assenza di adeguata giustificazione della provenienza.

Ma lo stesso vale per gli istituti di cui agli articoli 34 e 34 *bis*.

E vale per questi istituti negli stessi termini, benché le norme siano strutturate in maniera non coerente, ma anzi asimmetrica.

Nell'articolo 34 si parla, infatti, di "sufficienti indizi" che l'esercizio dell'impresa sia sottoposto a intimidazione o assoggettamento ovvero possa agevolare determinati soggetti criminali [agevolazione di persone sottoposte a procedimento di prevenzione o a cui è stata applicata una misura di prevenzione/ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per uno dei reati qualificati indicati dall'articolo 4, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *ibis*] [articoli 416 *bis* c.p., 640 *bis* c.p., 416, finalizzato alla commissione di fatti di corruzione; i reati di cui all'articolo 51 comma 3 *bis*, c.p.p.; ecc.]. nonché dagli articoli 603 *bis*, 629, 644, 648 *bis* e 648 *ter* c.p.<sup>2</sup>].

Nell'articolo 34 *bis* si parla, invece, della "sussistenza di circostanze di fatto" da cui possa desumersi il "pericolo concreto" di condizionamento mafioso.

---

<sup>2</sup> Si noti l'inspiegabile mancato richiamo al reato di autoriciclaggio *ex* articolo 648 *ter*.1 c.p.; ma soprattutto è inspiegabile il collegamento della condotta di agevolazione all'essere il soggetto sottoposto a procedimento penale per uno dei reati qualificati, dimenticandosi del caso del soggetto in ipotesi condannato per tali reati [come per il caso del soggetto sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero cui è stata applicata misura di prevenzione].

**In vero, nonostante una formula letterale non coerente, per entrambi gli istituti vi deve essere l'indizio certo dello strumentale utilizzo dell'azienda per agevolare la criminalità.**

**Con l'unica differenza che il meno incisivo istituto del 34 bis presuppone l'occasionalità dell'agevolazione.**

In realtà, nessuna valenza specifica può attribuirsi all'atecnico riferimento contenuto solo nel 34 [in alternativa alla condotta di agevolazione] alla condizione di intimidazione "o" di assoggettamento. E', infatti, riferimento atecnico e non descrittivo, perché tra intimidazione e assoggettamento deve esserci un rapporto di causa/effetto, mentre la disgiuntiva svuota di contenuto la indicazione normativa.

**Il tema probatorio è quindi essenzialmente [e solo] quello dell'agevolazione e, per il solo 34 bis, [anche] quello dell'occasionalità dell'agevolazione.**

**La preconditione** rispetto a tale tema probatorio è – giova ribadirlo- che **si tratti di beni aziendali sani.**

Ciò significa – e questa è la differenza rispetto alla confisca di prevenzione- che :

- 1) o si è *tout court* al di fuori di un procedimento di prevenzione a carico dell'imprenditore, perché questi risulta vittima e agevolatore più o meno consapevole
- 2) o si è in esito ad una procedura di prevenzione a carico dell'imprenditore risoltasi con formula liberatoria per difetto della prova della pericolosità soggettiva o per difetto di prova della sproporzione/assenza di giustificazione della provenienza dei beni [in questo secondo caso, peraltro, potrebbe finanche esserci applicazione di una misura di prevenzione personale, ma non della confisca]. L'imprenditore non è, in tal caso, una vittima, e potrebbe finanche essere pericoloso soggettivamente, ma l'azienda è sana.

**Il tema probatorio è quindi quello dell'agevolazione** derivante dall'attività dell'azienda in favore di persona sottoposta a procedimento di prevenzione o a cui è stata applicata una misura di prevenzione o di persona sottoposta a procedimento penale per determinati reati [cfr. *supra* ].

Per il controllo *ex* articolo 34 *bis* occorre, poi, la prova anche dell'occasionalità dell'agevolazione.

**L'agevolazione.- Va dimostrata in termini oggettivi in relazione agli effetti di ausilio/favore derivatine per la criminalità organizzata.**

**Perché ci sia agevolazione occorre anche la prova del nesso causale rispetto ad un determinato vantaggio derivatone.**

Non è possibile sostenere come dimostrato il tema dell'agevolazione solo sulla base di una valutazione meramente economica [l'esservi stata una assunzione di lavoratore, l'esservi stata la stipula di un subappalto, e simili]: ciò finirebbe con il dilatare l'ambito di applicazione degli istituti finendo per colpire situazioni incolpevoli e, soprattutto, si finirebbe con l'addebitare l'agevolazione in termini di responsabilità oggettiva.



Al contrario, il dato dell'oggettiva agevolazione va inquadrato e valorizzato – si da farne discendere un addebito quantomeno a titolo di colpa- alla luce di elementi di fatto, che siano inequivocamente dimostrativi dell'atteggiamento - quantomeno- colpevole dell'imprenditore.

Tali elementi di fatto, a titolo esemplificativo, possono essere desunti da quelle situazioni che – normalmente- fondano e giustificano l'interdittiva antimafia, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa:

- i rapporti parentali;
- gli incroci partecipativi tra le società;
- i rapporti economici con appartenenti alla "cosca";
- la partecipazione a ATI/consorzi con imprese inquinate;
- la partecipazione di soggetti della cosca alla vita sociale [assemblee, cda, contrattazione con l'esterno, ecc.].

Da questi elementi poi si può [e deve] dimostrare il profilo soggettivo – quantomeno colposo- che consente di "addebitare" fruttuosamente – ai fini dell'amministrazione o del controllo- situazioni obiettivamente leggibili in chiave agevolatoria: subappalti, rapporti di lavoro dipendente di comodo, compartecipazione a gare pubbliche, ecc.

**Il profilo soggettivo dell'agevolazione.** E' quindi necessario dimostrare che l'agevolazione poggi su un atteggiamento quantomeno colpevole dell'imprenditore [cfr. per utili spunti Tribunale Milano, decreto 24 giugno 2016].

**Atteggiamento dell'imprenditore e occasionalità.-** Ma l'atteggiamento della volontà dell'imprenditore [colpa, colpa grave, dolo] assume un notevole rilievo – a nostro avviso- ai fini dell'apprezzamento del parametro dell'"occasionalità", per escluderlo o giustificarne l'esistenza, così da negare o offrire spazio applicativo al controllo, rispetto all'amministrazione giudiziaria.

Infatti, l'occasionalità non può essere considerata solo sotto il profilo quantitativo, perché ciò renderebbe impraticabile il ricorso all'istituto del controllo *ex* articolo 34 *bis*.

Basterebbero una pluralità di assunzioni di comodo o una pluralità di subappalti per escludere l'occasionalità.

Al contrario, proprio il profilo soggettivo può e deve assumere rilievo per fondare o, per converso, escludere l'occasionalità dell'agevolazione.

Nel senso che certamente è da escludere l'occasionalità in caso di rapporti strutturati [es. partecipazioni azionarie incrociate/rapporti parentali].

Mentre in caso di rapporti economici anche plurimi può ammettersi l'occasionalità se si dimostra solo la colpa non grave o a fortiori se il contesto consente di apprezzare un comportamento – sì colpevole, ma - indotto da intimidazione/assoggettamento.

Del resto, che l'occasionalità debba intendersi nei termini suesposti, discende dall'apprezzamento della finalità che è alla base dell'indicazione normativa: vi è "occasionalità", a ben vedere, se ed in quanto il contagio con la criminalità è talmente modesto/episodico/non strutturato da consentire di potere formulare un giudizio prognostico positivo sulla capacità dell'impresa di svolgere dall'interno un'adeguata e idonea azione di bonifica, attraverso l'applicazione del controllo giudiziale [cfr. Tribunale Catanzaro, decreto n. 5 del 2018].

**Controllo su iniziativa di parte.**- Ciò detto sui presupposti anche valutativi in caso di iniziativa per l'amministrazione e/o il controllo su iniziativa dei soggetti titolari del potere di proposta, deve svilupparsi il tema per l'ipotesi del controllo chiesto dall'impresa interdetta *ex* articolo 34 *bis*, comma 6.

**A nostro avviso, il percorso/potere valutativo del tribunale è diverso.**

La norma recita che il tribunale accoglie la richiesta [di controllo] "ove ne ricorrano i presupposti".

Ebbene, è da ritenere che il tribunale **debba [e possa] [solo] verificare:**

- 1) **il fatto dell'impugnazione dell'interdittiva da parte dell'impresa istante;**
- 2) **il fatto dell'occasionalità della condotta di agevolazione.**

Però, non si ritiene che il tribunale possa **sindacare nel merito l'interdittiva**, i cui presupposti sono molto più labili probatoriamente ["eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa": articolo 84].

Diversamente, se non condividesse l'impostazione "di rigore" del prefetto, censurandola nel merito, il tribunale, rigettando il controllo, farebbe – paradossalmente- il danno dell'azienda, "condannata" all'inattività.

E' da ritenere, in sostanza, che valutazione giudiziaria [*ex* articolo 34 *bis*, comma 6] e valutazione amministrativa [e giudiziaria amministrativa] [sull'interdittiva] viaggino su binari diversi, competendo al tribunale, sul presupposto insindacabile dell'intervenuta interdittiva, il solo apprezzamento sui sopra indicati presupposti dell'intervenuta impugnazione dell'interdittiva e dell'occasionalità dell'agevolazione.

L'indipendenza valutativa, porta l'ulteriore conseguenza che anche l'intervenuto – in ipotesi annullamento da parte del TAR dell'interdittiva non importa conseguenze automatiche sull'amnesso controllo giudiziario [come invece previsto dall'articolo 32, comma 10, della legge n. 114 del 2014].

Si tratterebbe di fatto da valutare in modo autonomo, senza automatismi: nulla esclude, infatti, che il tribunale, pur in presenza di annullamento da parte del giudice amministrativo, senta l'amministratore giudiziario, revochi il controllo, ma disponga "altre misure di prevenzione patrimoniale" [per esempio, la confisca di beni di accertata provenienza illecita] [cfr. articolo 34 *bis*, comma 6].

Quanto esposto, sembra non contrasti con l'assunto giurisprudenziale secondo cui "la richiesta di applicazione del controllo giudiziario da parte dell'impresa raggiunta da "interdittiva antimafia" prefettizia, non può accettare alcun automatismo applicativo, giacchè il tribunale, dovendo apprezzare la ricorrenza dei presupposti di legge per il controllo, come richiesto dal comma 6 dell'articolo 34 *bis* del decreto legislativo n. 159 del 2011, non solo deve verificare la sussistenza dei presupposti processuali, rappresentati dall'esistenza di una interdittiva prefettizia e dall'impugnazione della stessa dinanzi al giudice amministrativo, ma deve anche verificare, dal punto di vista sostanziale, che l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 dello stesso decreto legislativo abbia avuto natura "occasionale" [Sezione V, 2 luglio 2018- 20 luglio 2018 n. 34526, Eurostrade srl].

Infatti, la ricostruzione dei presupposti da valutare, in assenza di automatismi di sorta, è proprio da intendere nei termini sopra esposti.

\*\*\*

Non interessa in questa sede approfondire alcune differenze nella disciplina dell'amministrazione e del controllo che trovano scarsa giustificazione e nascono probabilmente da una frettolosa scrittura della normativa [si tratta della diversa durata temporale dei due istituti e del fatto che l'istituto dell'amministrazione giudiziaria è descritto nell'articolo 34 in modo molto scarno, limitandosi la norma a disciplinare l'effetto dell'amministrazione, rappresentato dallo spossessamento temporaneo del bene connesso all'attività economica o dell'azienda. mentre l'articolo 34 *bis*, dedicato al controllo, è ben più ricco di contenuti e soprattutto di più pertinenti indicazioni per riempire di concretezza la "vigilanza prescrittiva"].

Sono tematiche infatti che riguardano essenzialmente l'attività del tribunale, interessando meno l'attività e le iniziative degli organi proponenti.

Così come non interessa la disciplina delle impugnazioni [basta citare, in proposito, la recente Sezione V, 2 luglio 2018- 20 luglio 2018 n. 34526, Eurostrade srl, in tema di controllo giudiziario, secondo cui, avverso il provvedimento adottato dal tribunale ai sensi dell'articolo 34 *bis*, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, sia esso di accoglimento ovvero di diniego della richiesta applicazione del controllo giudiziario, i soggetti interessati possono proporre soltanto ricorso per cassazione, giusta la previsione dell'articolo 127, comma 7, c.p.p.].

\*\*\*

Con queste considerazioni, si vuole richiamare l'attenzione sull'utilità operativa e sulle notevoli potenzialità degli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, si da promuoverne l'applicazione e, comunque, un processo virtuoso di approfondimento delle prassi applicative.

Sotto questo profilo, la DDA di Bologna procederà a raccogliere i provvedimenti di maggiore interesse che dovessero essere adottati nel territorio, anche ai fini di eventuali momenti di riflessione comune.

La presente nota è rimessa agli Uffici di polizia giudiziaria anche operanti fuori dalla provincia di Bologna, con esclusivo riferimento alla materia di competenza distrettuale.

Grazie per l'attenzione

Bologna, 8.11.18

IL PROCURATORE DISTRETTUALE

*Giuseppe Amato*



N. 6815		10.11.2017	
FASCICOLO		SETTEFASCICOLO	



## Procura della Repubblica Distrettuale di BOLOGNA

(Ufficio del Procuratore della Repubblica- dott. Giuseppe AMATO)

Al Signor Procuratore Aggiunto	SEDE
Ai Signori Sostituti procuratore della Repubblica	
Ai Signori Comandanti le Sezioni di polizia giudiziaria	
Al Signor Questore di	BOLOGNA
Ai Signori Questori della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Comandante Provinciale dei Carabinieri di	BOLOGNA
Ai Signori Comandanti Provinciali dei Carabinieri della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Comandante Provinciale dei Carabinieri Forestale di	BOLOGNA
Ai Signori Comandanti Provinciali dei Carabinieri Forestale della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di	BOLOGNA
Ai Signori Comandanti Provinciali della Guardia di Finanza della	REGIONE EMILIA ROMAGNA
Al Signor Direttore della Sezione DIA di	BOLOGNA
Al Signor Comandante della Sezione Anticrimine Carabinieri di	BOLOGNA
Al Signor Comandante del Nucleo Operativo di Protezione di	BOLOGNA
Al Signor Comandante del Nucleo Antisofisticazioni e Sanità dei Carabinieri di	BOLOGNA
Al signor Comandante dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale	BOLOGNA
Al Consiglio Superiore della Magistratura	ROMA
Al Consiglio Giudiziario presso la Corte d'Appello di	BOLOGNA
A S.E. Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello	BOLOGNA

**Oggetto:** Nuova disciplina delle misure di prevenzione. Problematiche organizzative ed operative.

E' stata pubblicata sulla GU la legge 17 ottobre 2017 n. 161, contenente - tra l'altro- modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159.

Alcune di queste modifiche riguardano l'ufficio del pubblico ministero e su queste – meglio, sulle più significative dal punto di vista anche organizzativo- voglio soffermare l'attenzione, anche perché è mio intendimento organizzare un incontro operativo tra l'Ufficio e le forze di polizia specializzate.

L'attenzione è mirata alle misure di prevenzione patrimoniale, quelle più efficaci e che, per ciò, meritano di vedere implementato l'utilizzo.

Del resto, la disciplina generale è sostanzialmente identica anche per le misure personali, per le quali quindi, *mutatis mutandis*, valgono le considerazioni che si diranno quanto a presupposti, competenza, ambito di applicazione, ecc.

**I soggetti destinatari.**- Uno degli aspetti più rilevanti del *novum* normativo è rappresentato dalla implementazione del novero dei destinatari delle misure di prevenzione.

L'individuazione dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali è costruita, nell'articolo 16, richiamando in larga parte la platea dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali, dettagliata nell'articolo 4, oggetto di importanti – e non da tutti condivise- modifiche in senso ampliativo.

L'articolo 4 indica, nella implementata formulazione introdotta con il provvedimento in commento, quali destinatari delle misure di prevenzione personali:

a) gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416 *bis* del Cp

b) gli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3 *bis*, del Cpp [di particolare rilievo, tra gli altri, il reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti ex articolo 74 del dpr 9 ottobre 1990 n. 309; il reato di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri ex articolo 291 *quater* del dpr 23 gennaio 1973 n. 43; il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti ex articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152], 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, o del delitto di cui all'articolo 418 del Cp;

c) i soggetti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 159 del 2011 [*ergo*: coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica];

d) gli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3 *quater*, del Cpp e coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del 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 ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270 *sexies* del Cp;

e) coloro che 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 successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente;

f) coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;

g) coloro che, fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), 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 alla lettera d);

h) gli istigatori, i mandanti ed i finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. E' finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati;

i) le persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive;

i bis) i soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640 bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322 e 322 bis del medesimo codice;

i ter) i soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 612 bis del Cp.;

E' a questa indicazione che occorre avere riguardo per individuare anche i destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali, perché l'articolo 16 è costruito principalmente per relationem, richiamando proprio principalmente il citato articolo 4.

Soggetti destinatari della prevenzione patrimoniale sono appunto:

a) i soggetti di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 159 del 2011; nonché, h) le persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

La tecnica è accettabile, ma è fin troppo evidente che un tema di possibile applicabilità delle misure patrimoniali può porsi non per tutte le ipotesi casistiche indicate nell'articolo 4, essendo configurabile uno spazio di intervento solo allorquando la condotta "pericolosa" sottostante sia qualificata dalla disponibilità di beni economicamente valutabili rispetto ai quali possa formularsi il giudizio di sproporzione e di ingiustificatezza del possesso che è alla base della confisca di prevenzione.

Ciò che rende di fatto confinata la possibilità di interventi di prevenzione patrimoniale alle sole ipotesi di cui all'articolo 4, lettere a), b), c), e i bis).

A ciò dovendosi aggiungere, con riguardo alle misure di cui agli articoli 34 e 34 bis, che l'intervento prevenzionale può riguardare soggetti affatto ricompresi nel novero di quelli indicati nell'articolo 16, ed anzi soggetti neppure riguardati dall'astratta possibilità di assoggettamento alle misure di prevenzione personali.

**L'ampliamento qualitativo dei destinatari delle misure di prevenzione.-** Quanto alla disciplina delle misure patrimoniali, la novità di maggiore spessore è senz'altro quella che ha portato all'introduzione della lettera i- bis) dell'articolo 4, con l'estensione della disciplina prevenzionale ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640 bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322 e 322 bis del medesimo codice.

E' un *novum* normativo che non sembra avere eccessivamente esteso l'ambito della disciplina prevenzionale [come pure sostenuto da taluni critici].

Ciò ove si consideri, da un lato, che nei confronti dei "corrotti" e assimilati la possibilità di attivare lo strumentario prevenzionale già poteva desumersi in forza della lettera c) dell'articolo 4 e, dall'altro, che, in ogni caso, la norma innovata consente sì di poter applicare le misure di prevenzione anche ai reati di corruzione ma, pur sempre, a patto che sia contestata anche l'associazione per delinquere [ipotesi che, nello specifico, non è di frequente casistica giudiziaria]. Il problema sta piuttosto nell'esigenza di evitare una indebita duplicazione della risposta sanzionatoria, esorbitante rispetto allo scopo perseguito di rimuovere il vantaggio derivante dalla condotta illecita o che [nella materia delle misure di prevenzione] si suppone fondatamente illecita. Ciò vale proprio per le ipotesi di nuova introduzione relative alla truffa aggravata *ex* articolo 640 *bis* del Cp o alle diverse fattispecie "corruttive", rispetto alle quali è già ordinariamente previsto, in sede di processo penale, lo strumentario [di obbligatoria applicazione] del sequestro e della confisca anche per equivalente del profitto del reato [cfr. articoli 640 *quater* e 322 *ter* del Cp]. E' fin troppo evidente che lo spazio per applicare la confisca di prevenzione dovrebbe essere limitato alle ipotesi in cui non ci sia stata condanna, perché, diversamente, la misura di sicurezza ablatoria già dovrebbe essere applicata in sede penale, escludendo la indebita duplicazione in sede di prevenzione.

**Il presupposto indiziario dell'intervento prevenzionale.-** Ciò detto quanto all'ambito di operatività delle misure di prevenzione, giova soffermare l'attenzione su un tema non direttamente affrontato dalla legge del 2017, ma fondamentale per fondare una attività delle forze di polizia e del pubblico ministero efficace, ma anche equilibrata.

In proposito, occorre partire dal rilievo che vige in tema di rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione, il principio del cosiddetto "doppio binario", da cui consegue che le misure di prevenzione sono applicabili nei confronti di coloro a carico dei quali risultino acquisiti "elementi di sicuro valore sintomatico" tali da rendere ragionevolmente fondata la presunzione del coinvolgimento nei traffici illeciti o, più in generale, nelle condotte "presupposte" prese in considerazione dalla norma, bastando però, a tal fine, un quadro indiziario diverso e (anche) di minor spessore rispetto a quello che può consentire l'applicazione di una misura cautelare personale e, *a fortiori*, l'affermazione della penale responsabilità [per utili riferimenti, cfr. Sezione VI, 6 maggio 2002, Giuliano; nonché, Sezione V, 13 febbraio 2002, Mancuso].

In altri termini, ai fini della legittima applicazione di una misura di prevenzione non sono richieste le prove necessarie per la condanna e neppure gli indizi "gravi" richiesti in materia *de libertate*, mentre sono sufficienti semplici indizi (intesi come dati di fondato sospetto, anche senza i requisiti della precisione e della gravità) in ordine al coinvolgimento in attività delittuose del tipo di che trattasi, purché si tratti di indizi "certi" in grado di dimostrare la pericolosità del soggetto.

Da quanto esposto derivandone che, nel procedimento di prevenzione, il giudice può utilizzare elementi probatori e indiziari tratti dai procedimenti penali e procedere ad una nuova ed autonoma valutazione dei fatti ivi accertati, purché dia atto in motivazione, specie quando essi abbiano dato luogo ad una pronuncia assolutoria, delle ragioni per cui siano da ritenere sintomatici della pericolosità del proposto ovvero, per quanto specificamente interessa le misure patrimoniali, della libera disponibilità dei beni [cfr., per riferimenti, Sezione VI, 8 gennaio 2013, Parmigiano ed altri].

E' una situazione di cui si è escluso alcun contrasto con i principi costituzionali ed internazionali [in particolare, con gli articoli 49 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e 6 e 7 della Convenzione EDU], sul rilievo che il giudizio di pericolosità, in un'ottica costituzionalmente orientata, si fonda sull'oggettiva valutazione di fatti sintomatici collegati ad elementi certi e non su meri sospetti, senza alcuna inversione dell'onere della prova a carico del proposto, essendo incentrato sul meccanismo delle presunzioni in presenza di indizi, i quali devono essere comunque provati dalla pubblica accusa, rimanendo a carico dell'interessato soltanto un onere di allegazione per smentirne l'efficacia probatoria [Sezione II, 4 giugno 2005, Friolo; cfr. anche, per ulteriori riferimenti, Sezione II, 19 dicembre 2014, Leotta ed altri].

Ciò premesso, lo sforzo che si deve fare nell'ottica del rispetto sostanziale dei principi costituzionali ed internazionali è quello di pretendere l'acquisizione di un compendio indiziario realmente certo e sintomatico del giudizio di pericolosità e ciò deve valere *a fortiori* per le misure patrimoniali di cui agli articoli 34 e 34 *bis* rispetto alle quali l'indicazione normativa dei "sufficienti indizi" non deve favorire interpretazioni di comodo ove si consideri che l'intervento prevenzionale può incidere su soggetti diversi da quelli sottoposti a procedimento di prevenzione o a procedimento penale e finisce con l'interferire con il libero esercizio dell'attività economica e imprenditoriale. E' questo un percorso interpretativo di civiltà che potrebbe [anzi, dovrebbe] consentire di contrastare le critiche non del tutto infondate sulla dilatazione della platea dei soggetti aggredibili con lo strumento delle misure di prevenzione.

**Il ruolo del pubblico ministero.-** Per l'efficace funzionamento del sistema di prevenzione patrimoniale, diventa essenziale esaminare il ruolo del pubblico ministero, quale principale "promotore" delle iniziative di prevenzione, anche perchè è l'esatta ricostruzione e percezione di questo ruolo che può condizionare una piena ed equilibrata applicazione del *novum* normativo, così da soddisfare le esigenze che il legislatore, pur ancora con qualche incertezza, ha inteso perseguire.

**La titolarità della proposta e il coordinamento dei proponenti.-** La disciplina della titolarità della proposta di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali è contenuta nell'articolo 17 [che richiama sostanzialmente la disciplina dell'articolo 5, sulla legittimazione alla proposta delle misure personali].

La regola è che la legittimazione alla proposta è del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, del questore o del direttore della Direzione investigativa antimafia [articolo 17, comma 1].

Vi è peraltro una legittimazione concorrente del procuratore circondariale [competente avendo riguardo al luogo di dimora della persona], limitatamente ai casi previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere c), d), *i-bis*) e *i-ter*), "previo coordinamento con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto" [articolo 17, comma 2]. Nei medesimi casi, nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione, le funzioni di pubblico ministero possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente.

Il "coordinamento" non può che passare altro che attraverso una adeguata, reciproca informazione delle iniziative prevenzionali che si intendono assumere, per evitare conflitti operativi ovvero duplicazioni [in questo senso, utili sono le indicazioni contenute nella recente risoluzione del CSM in data 13 settembre 2017, dedicata proprio all'attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia, laddove si è evidenziato "l'esigenza che, nell'ambito delle rispettive autonomie, si proceda verso soluzioni concordate, attraverso protocolli e prassi che vadano nella direzione della razionalizzazione delle risorse, della condivisione delle fonti informative e nell'individuazione ragionata delle priorità e degli obiettivi"].

E' da ritenere, dovendolo desumere anche dal comma 3 *bis* dell'articolo 17, che la reciproca informazione ed il conseguente raccordo debbano anche consentire di evitare che l'iniziativa in materia di prevenzione possa involontariamente arrecare pregiudizio alle attività di indagine condotte anche in altri procedimenti, vuoi pendenti in sede circondariale che in sede distrettuale.

Utili saranno protocolli o comunque accordi operativi in sede distrettuale per garantire efficace coordinamento.

In questo senso lo scrivente si attiverà, con il fondamentale contributo promotore del Procuratore generale, cui la presente nota è rimessa.



Si esprime fin d'ora l'avviso che ovvie esigenze di rapidità e snellezza di informazione rendano soluzione idonea quella della semplice "comunicazione" tra gli Uffici interessati, con eventuale interlocuzione diretta solo ove dovessero apprezzarsi rischi di duplicità di interventi.

**La competenza.-** In proposito, va solo ricordato che la disciplina della competenza si fonda, come di consueto, sul luogo di dimora del proposto.

Questa, anche se non coincidente con la residenza anagrafica, va individuata nel luogo in cui il proposto ha tenuto comportamenti sintomatici idonei a lasciar desumere la sua pericolosità, anche se tale luogo sia diverso da quello di dimora abituale, a nulla rilevando eventuali modificazioni intervenute successivamente alla proposta di applicazione della misura [cfr., oltre a Sezioni unite, 3 luglio 1996. Simonelli ed altri, Sezione V, 31 marzo 2010, Gagliano ed altri; Sezione VI, 15 aprile 2004. Alecci: Sezione VI, 14 aprile 2003. PM in proc. Buonanno, che, dopo avere appunto affermato che "dimora" del proposto rilevante ai fini della competenza va individuata nel luogo in cui ha tenuto comportamenti sintomatici idonei a lasciar desumere la sua pericolosità, ha chiarito che, nell'ipotesi di una pluralità di condotte pericolose poste in essere in luoghi diversi, la competenza ad applicare le misure di prevenzione spetta al giudice del luogo in cui si sono verificate quelle di maggiore spessore e rilevanza; nonché, con chiarezza, Sezioni unite, 29 maggio 2014. Repaci ed altri, dove si è affermato che, nel procedimento di prevenzione la competenza territoriale si radica - in stretta correlazione con il criterio dell'attualità della pericolosità sociale - nel luogo in cui, al momento della proposta o, ad essere più precisi, in quello della decisione, la pericolosità si manifesti; e, nell'ipotesi in cui plurime siano le manifestazioni del tipo in esame e si verificano, poi, in luoghi diversi, là dove le condotte di tipo qualificato appaiano di maggiore spessore e rilevanza].

**Gli altri soggetti promotori.-** Quanto alla concorrente legittimazione del questore e del direttore della DIA, la disciplina è attenta ad assicurare un coordinamento operativo, che eviti non solo pregiudizio per le indagini in corso anche nell'ambito di altri procedimenti ma anche un agire uniforme, senza inutili duplicazioni. A tal fine, è previsto [nell'ambito del già citato articolo 17, comma 3 *bis*, secondo cui, appunto, il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, attraverso il raccordo informativo con il questore e con il direttore della Direzione investigativa antimafia relativamente alle misure di prevenzione di cui al presente titolo, cura che non si arrechi pregiudizio alle attività di indagine condotte anche in altri procedimenti] che il questore territorialmente competente e il direttore della Direzione investigativa antimafia sono tenuti a:

- a) dare immediata comunicazione dei nominativi delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali previsti dall'articolo 19;
- b) tenere costantemente aggiornato e informato il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sullo svolgimento delle indagini;
- c) dare comunicazione per iscritto della proposta al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto almeno dieci giorni prima della sua presentazione al tribunale. La mancata comunicazione comporta l'inammissibilità della proposta;
- d) trasmettere al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, ove ritengano che non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione, provvedimento motivato entro dieci giorni dall'adozione dello stesso.

E' comprensibile che si sia radicato nel procuratore distrettuale il compito del coordinamento. Peraltro, sarebbe opportuno in sede di accordi operativi prevedere il coinvolgimento informativo anche del procuratore circondariale nel caso di proposte che rientrino nel paradigma della sua competenza, per materia e territorio. E' tematica che sarà affrontata nella suaccennata occasione di incontro in ambito distrettuale.

Così come inevitabile dovrà essere il raccordo con la "periferia" allorché la proposta parta dal Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo.

**Le proposte congiunte.-** In questa prospettiva, operativamente, di grande utilità è il ricorso, a sistema di proposte avanzate congiuntamente, in cui cioè, a prescindere dall'organo cui debba farsi risalire l'iniziativa che porti alla richiesta di applicazione, la formale proposta veda il necessario coinvolgimento del procuratore della Repubblica [distrettuale o circondariale, a seconda dei casi]: è un prassi talora già in uso, che trova conforto anche nella risoluzione del CSM in data 13 settembre 2017, dedicata proprio all'attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia.

Il tema del coordinamento è particolarmente rilevante allorché si possano porre le condizioni per l'applicabilità delle misure di cui agli articoli 34 e 34 *bis*, giacché non sempre queste risultano apprezzabili nell'ambito di un procedimento di prevenzione o di un procedimento penale già instaurati: come indicato espressamente nel comma 1 dell'articolo 34, la ragione dell'intervento può essere individuata nell'ambito delle verifiche amministrative strumentali alle certificazioni antimafia ovvero nel corso delle attività di controllo dell'ANAC. E' quindi inevitabile che i soggetti protagonisti di tali attività [rispettivamente, il prefetto e il presidente dell'ANAC] ne informino i soggetti legittimati alla proposta di prevenzione di cui all'articolo 17, e questo facciano, in tutta evidenza, non limitandosi a trasmettere genericamente copie informi di atti ed attività "per conoscenza", ma la facciano assumendosi una diretta e consapevole responsabilità informativa, che si soffermi in positivo sulle ragioni specifiche della segnalazione, con puntuale riscontro documentale. Ciò per evitare "giri di carte" prive di reale significanza.

In questo senso, vi è un invito formale di procedere a tali proposte "congiunte", che, tra l'altro, consentono, nella fase "istruttoria", una condivisa acquisizione degli elementi a supporto.

\*\*

**Cenni sulla disciplina misure di prevenzione patrimoniali.-** Le misure di prevenzione patrimoniali trovano la loro disciplina negli articoli 16 e segg. del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Non è questa la sede per esaminare *funditus* questa disciplina, che si suppone del resto conosciuta. Merita solo di essere ricordato il peculiare rapporto che è stato costruito tra le misure patrimoniali quelle personali, sintetizzabile nella ben conosciuta "autonomia" che caratterizza le due diverse *species* di misure di prevenzione.

Fondamentale è, in proposito, la disciplina contenuta nell'articolo 18 del decreto legislativo n. 159 del 2011, da cui consegue che: a) le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione; b) le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione [in tal caso il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa]; c) il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato anche in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta la confisca [in tal caso la richiesta di applicazione della misura di prevenzione può essere proposta nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare entro il termine di cinque anni dal decesso]; d) il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato o proseguito anche in caso di assenza, residenza o dimora all'estero della persona alla quale potrebbe applicarsi la misura di prevenzione, su proposta dei soggetti di cui all'articolo 17 competenti per il luogo di ultima dimora dell'interessato, relativamente ai beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

In proposito, va ricordato, a riprova del rilievo da attribuire a questa autonomia dell'azione di prevenzione patrimoniale, che, nell'ipotesi in cui questa sia esercitata ovvero prosegua dopo la morte del soggetto socialmente pericoloso, la confisca può avere ad oggetto non solo i beni pervenuti a titolo di successione ereditaria, ma anche i beni che, al momento del decesso, erano comunque nella disponibilità del *de cuius*, essendo stati fittiziamente intestati o trasferiti a terzi [Sezioni unite, 22 dicembre 2016, De Angelis ed altro].

Va ancora soggiunto, a conferma del carattere "autonomo" della prevenzione patrimoniale, il *novum* introdotto nell'articolo 25, laddove ora, nel comma 2, si prevede la possibilità di procedere al sequestro e alla confisca "per equivalente" anche nei confronti dei soggetti nei cui confronti, in caso di morte del soggetto proposto o proponendo, il procedimento di prevenzione prosegua o inizi.

**La confisca e il sequestro.**- La misura su cui è principalmente costruito il sistema della prevenzione patrimoniale è la confisca dei beni dei quali la persona del proposto non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego [articolo 24]: spetta, ovviamente, alla parte pubblica l'onere della prova della sproporzione tra beni patrimoniali e capacità reddituale del soggetto nonché della illecita provenienza dei beni, dimostrabile anche in base a presunzioni, mentre è riconosciuta al proposto la facoltà di offrire prova contraria [Sezioni unite, 26 giugno 2014, Spinelli ed altro].

Opportunamente, nel nuovo testo dell'articolo 24 si specifica, in linea con un convincente orientamento giurisprudenziale [di recente, Sezione VI, 12 gennaio 2016, Hadjovic e altri; e, prima, autorevolmente, Sezioni unite 29 maggio 2014, Repaci ed altri], che il proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale.

Va piuttosto ricordato che, secondo la migliore lettera interpretativa, il principio di reciproca autonomia tra provvedimenti personali e provvedimenti patrimoniali, pur consentendo di applicare la confisca prescindendo dal requisito della pericolosità del proposto al momento dell'adozione della misura [cfr. del resto espressamente il comma 1 dell'articolo 18], non esclude, però, che, a tal fine, la pericolosità del soggetto debba essere comunque accertata con riferimento al momento dell'acquisto del bene oggetto della richiesta, in quanto la finalità preventiva perseguita con il provvedimento ablatorio è quella di impedire che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza [cfr. Sezione I, 11 febbraio 2014, Mondini; nonché, Sezione I, 17 luglio 2013, Lamberti ed altri]: in questa prospettiva, bene è stato affermato che la pericolosità si trasferisce alla *res* per via della sua illecita acquisizione da parte di un soggetto socialmente pericoloso, in quanto rientrante in una delle categorie previste dalla normativa di settore, ed ad essa inerisce in via permanente e tendenzialmente indissolubile [Sezioni unite, 26 giugno 2014, Spinelli ed altro].

La misura della confisca è [di norma, ma non necessariamente] preceduta dal sequestro dei beni di cui il soggetto risulti poter disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego [articolo 20].

In realtà, è ammissibile una confisca che non sia preceduta dal sequestro del bene. Ciò tenuto conto del *proprium* della finalità del sequestro, quale desumibile, soprattutto, dal combinato disposto degli articoli 20 e 22 del decreto legislativo n. 159 del 2011: il sequestro è provvedimento da richiedere in via di urgenza al presidente del tribunale, in via anticipata, [non sempre, ma] se ed in quanto vi sia concreto pericolo di dispersione, sottrazione o alienazione del bene. La mancanza di queste condizioni di urgenza spiega come possa non esservi richiesta di sequestro ovvero che tale richiesta non venga accolta dal tribunale.

Del resto, che la confisca possa non essere sempre preceduta dal sequestro lo chiarisce definitivamente [risolvendo una questione dubbia che aveva portato le Sezioni unite ad intervenire sulla disciplina delle impugnazioni di prevenzione: sentenza 23 febbraio 2017, Proc. Rep. Trib. Firenze in proc. Yang Xinjao] l'innovato comma 1 dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 159 del 2011, laddove tra i provvedimenti impugnabili si ricomprende espressamente quello di "rigetto della confisca anche qualora non sia stato precedentemente disposto il sequestro".

In definitiva: il sequestro non è presupposto inevitabile della misura ablativa della confisca, vuoi perché non necessariamente l'organo avente titolarità di proposta può o deve attivarsi in tal senso [ma solo quando ricorrono le condizioni di cui all'articolo 20], vuoi perché comunque il tribunale può non accogliere la richiesta dell'organo proponente ovvero limitarsi a disporre le misure di cui agli articoli 34 e 34 *bis* del decreto legislativo n. 159 del 2011 [come può desumersi dall'articolo 27, che prevede l'impugnazione anche del provvedimento di diniego di sequestro]. Per converso, ove ricorrano le anzidette condizioni, è necessario che ci si attivi in via cautelare, per impedire dispersioni e, comunque, per rendere poi strumentalmente più agevole l'esecuzione della misura ablativa.

Il carattere strumentale del sequestro rispetto alla confisca, ma nel contempo la diversità dei presupposti che fondano le due misure, spiega perché non si configuri alcuna incompatibilità, ai sensi dell'articolo 34 del Cpp, a partecipare al giudizio per l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca a carico del giudice che abbia precedentemente adottato il provvedimento di sequestro, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 159 del 2011, dal momento che tale provvedimento ha carattere interinale e provvisorio, o destinato ad essere sostituito da una pronuncia decisoria finale e non può dirsi riferibile ad una fase antecedente ed autonoma del procedimento [cfr. Sezione VI, 14 ottobre 2016. Bianco ed altro].

**Confisca e sequestro "equivalente".**- La confisca, comunque [e, prima di essa, il sequestro], può essere adottata per equivalente, ove non sia possibile procedere "direttamente" nei confronti dei beni di cui il soggetto abbia la disponibilità, diretta od indiretta, e in tal caso il provvedimento [cautelare e/o definitivo] può riguardare qualunque altro bene rinvenuto nel patrimonio ovvero anche nelle more trasferito a terzi in buona fede [in qualunque epoca] [articolo 25]. Si fa apprezzare in proposito la realizzata modifica del disposto dell'articolo 25, che estende la possibilità di procedere per equivalente a tutte le ipotesi in cui nel patrimonio del proposto manchi il bene da aggredire, a prescindere [come nel testo originario] dalla condotta fraudolenta posta in essere dal proposto finalizzata a disperdere, distrarre od occultare il proprio patrimonio. Inoltre, nel caso in cui il proposto abbia fittiziamente intestati o trasferiti a terzi i beni da confiscare, con la confisca, sempre strumentalmente alla relativa esecuzione, può essere dichiarata la nullità degli atti di disposizione fittizi [articolo 26] [a tal ultimo proposito, giova ricordare che nell'ipotesi in cui il giudice accerti la fittizietà dell'intestazione o del trasferimento di beni a terzi, la declaratoria di nullità prevista dall'articolo 26 citato non è pregiudiziale ai fini della validità della confisca, ma costituisce un obbligo consequenziale all'accertamento della fittizietà, la cui inosservanza non integra vizi rilevanti ai sensi degli articoli 177 e segg. del Cpp, bensì un'omissione rimediabile, anche d'ufficio, con la procedura *ex* articolo 130 del Cpp: Sezioni unite, 22 dicembre 2016, De Angelis, laddove, in motivazione, si è precisato che alla disposizione di che trattasi è attribuibile una valenza meramente esplicativa, ossia di formale ricognizione "esterna", dell'effetto di acquisizione al patrimonio dello Stato che la confisca, sempre che sia stata disposta nel rispetto del contraddittorio con i terzi interessati, è per sé stessa in grado di produrre].

**Le altre misure patrimoniali.**- Ulteriori misure patrimoniali, che si affiancano a quella "tipica" ed ordinaria della confisca, sono costituite dalla cauzione o dalle garanzie reali [articolo 31 e seg.], dall'amministrazione giudiziaria dei beni personali [articolo 33], dall'amministrazione giudiziaria

dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende [articolo 34], e dal controllo giudiziario delle aziende [articolo 34 bis].

Sono misure diverse non solo ovviamente quanto al contenuto, ma anche, per quanto interessa, quanto ai presupposti ed alle condizioni di applicabilità.

La cauzione/garanzie reali e l'amministrazione giudiziaria dei beni personali sono sostanzialmente misure accessorie alla applicazione di una misura di prevenzione personale.

La prima misura ha una finalità strumentale a garantire il rispetto delle prescrizioni imposte con la misura di prevenzione ["efficace remora alla violazione delle prescrizioni imposte": così, il comma 1 dell'articolo 31]. Il carattere patrimoniale è quindi del tutto indiretto, prevalendo la finalità di garanzia rispetto alle prescrizioni che costituiscono il contenuto delle misure di prevenzione personale contestualmente applicate.

L'amministrazione giudiziaria dei beni personali è pure normalmente [anche se non necessariamente] correlata all'applicazione di una misura di prevenzione personale, nel senso che, nel procedimento in corso per l'applicazione di una misura di prevenzione personale "nei confronti dei soggetti indicati nell'articolo 4, comma 1, lettere c), d), e), f), g) ed h)", il tribunale può aggiungere, ad una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 6, quella dell'amministrazione giudiziaria dei beni personali, esclusi quelli destinati all'attività professionale o produttiva, "quando ricorrono sufficienti indizi che la libera disponibilità dei medesimi agevoli comunque la condotta, il comportamento o l'attività socialmente pericolosa". Peraltro, il tribunale può applicare "soltanto l'amministrazione giudiziaria se ritiene che essa sia sufficiente ai fini della tutela della collettività". Anche in questo secondo caso il carattere patrimoniale è indirettamente perseguito, essendo prevalente l'esigenza di prevenire condotte pericolose di natura personale.

L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende ed il controllo giudiziario delle aziende, invece, sono previste per l'ipotesi in cui non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali "di cui al capo I del titolo II", ossia allorquando non ricorrono i presupposti per applicare [il sequestro e, comunque] la confisca di prevenzione, ma il carattere spiccatamente patrimoniale dell'intervento di prevenzione si ricava dal loro contenuto e dagli effetti che ne conseguono.

**Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende e controllo giudiziario delle aziende.**- Alla base dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende vi è un apprezzamento [sussistenza di sufficienti indizi] di strumentale utilizzo del compendio economico per favorire attività illecite, nell'assenza, peraltro, dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca.

Ciò può verificarsi perché addirittura si procede al di fuori di un procedimento di prevenzione già aperto a carico di una determinata persona: l'ipotesi tipica, riguarda l'amministrazione giudiziaria adottata nei confronti di un imprenditore sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento derivanti da un'associazione di tipo mafioso.

E può verificarsi, stavolta in costanza di procedimento di prevenzione a carico di una determinata persona, quando il tribunale ritenesse non sussistenti i presupposti del sequestro e sufficiente il controllo giudiziale realizzato con l'amministrazione giudiziaria: l'ipotesi tipica è quella della mancata dimostrazione - neppure attraverso le indagini integrative sollecitate dal tribunale all'organo proponente: articolo 20, comma 2- che i beni di cui il soggetto risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, abbiano un valore sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Sequestro e confisca possono peraltro caratterizzare anche la procedura dell'amministrazione giudiziaria.

Il sequestro può essere disposto, ai sensi del comma 7 dell'articolo 34, stavolta non strumentalmente alla confisca, ma per finalità di garanzia rispetto al rischio di dispersione dei beni assoggettati all'amministrazione: allorquando cioè vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti ad

amministrazione vengano dispersi, sottratti o alienati e si abbia motivo di ritenere che tali beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l'impiego. Il sequestro ha durata provvisoria perché cessa con il termine dell'amministrazione.

La confisca, invece, può essere provvedimento conclusivo della procedura, ai sensi del comma 6 dell'articolo 34, allorché, in esito a questa, si abbia motivo di ritenere che i beni amministrati siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

La misura ha comunque una durata necessariamente provvisoria [cfr. il comma 2 dell'articolo 34: al massimo due anni] e, in esito alla procedura, oltre che alla revoca della misura [o *tout court* o con la contestuale applicazione del controllo giudiziario], può pervenirsi alla "confisca" nei termini suddetti.

La fonte di conoscenza dello strumentale utilizzo del compendio economico è identificata, nell'articolo 34, nelle indagini patrimoniali attivate nell'ambito di procedimento di prevenzione, negli accertamenti svolti nella procedura di rilascio delle certificazioni antimafia ovvero nelle attività di controllo e vigilanza sui contratti pubblici svolta dall'ANAC ["Quando, a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 19 o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92, ovvero di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'Autorità nazionale anticorruzione..."]. Peraltro, deve ritenersi tale indicazione non tassativa: la "notizia" ben può risultare *alimunde* e principalmente proprio nell'ambito di un procedimento penale per uno dei reati richiamati nella norma.

L'elemento fondante l'intervento è rappresentato dalla sussistenza di "sufficienti indizi" che inducano a ritenere che "il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 *bis* del Cp o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e i-*bis*), del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603 *bis*, 629, 644, 648 *bis* e 648 *ter* del Cp".

Il controllo giudiziale delle aziende è misura più gradata rispetto all'amministrazione giudiziale, applicabile allorché l'"agevolazione" di condotte potenzialmente illecite, alla base della suddetta più incisiva misura, risulti "occasionale".

Peraltro, a ben vedere, la formulazione della norma non consente semplicisticamente di ritenere che il controllo giudiziario sia un *minus* rispetto all'amministrazione giudiziaria applicabile sempre e comunque alla sola ricorrenza del presupposto del presupposto dell'occasionalità.

Infatti la norma richiede pur sempre che vengano in positivo accertate "circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività".

In altri termini, l'istituto non è applicabile sempre e in tutte le situazioni prese in considerazione dall'articolo 34, ma solo in quelle che presentino profili concreti atti a fondare il giudizio di positiva sussistenza del pericolo concrete di infiltrazioni mafiose, contrastabili con la meno grave misura di che trattasi solo per il loro carattere occasionale.

Ciò significa, per intenderci, che il controllo giudiziario non potrebbe applicarsi comunque in tutte le situazioni in cui l'agevolazione illecita riguardasse l'attività di persone coinvolte in attività illecite ma non qualificate dal carattere della mafiosità.

Anche il controllo giudiziario ha carattere provvisorio [cfr. il comma 2 dell'articolo 34 *bis*: al massimo tre anni] e, comunque, durante la procedura, eventuali inosservanze da parte dell'imprenditore agli obblighi impostigli, può portare a disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa [articolo 34 *bis*, comma 4]. Inoltre, incisivamente, a carico di colui che gestisce l'impresa sono imposti rigorosi obblighi di comunicazione al questore e al nucleo di polizia tributaria delle operazioni economiche svolte superiori ad un determinato valore [articolo 34 *bis*, comma 2, lettera a)]: l'inosservanza è sanzionata, dal comma 6 dell'articolo 76, con la previsione di un reato e la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti.

**La confisca "allargata" a carico del condannato.** Pur essendosi fuori della materia delle misure di prevenzione, ma per l'importanza strategica dell'istituto, richiamo qui l'attenzione su importante modifica introdotta dalla legge n. 161 del 2017 alla disciplina della confisca prevista dall'articolo 12 sexies del decreto legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992 n. 356, a carico del condannato per determinati reati che non giustifichi la provenienza dei beni di cui trovato in possesso.

**I presupposti e le regole "probatorie".-** Come è noto, la condanna [o la definizione del procedimento ex articolo 444 del Cpp] per uno dei reati indicati nell'articolo 12 *sexies* citato, comporta la confisca dei beni nella disponibilità del condannato, allorché, da un lato, sia provata l'esistenza di una sproporzione tra il reddito da lui dichiarato o i proventi della sua attività economica e il valore economico di detti beni e, dall'altro, non risulti una giustificazione credibile circa la provenienza di essi. Di talché, essendo irrilevante il requisito della "pertinenzialità" del bene rispetto al reato per cui si è proceduto, la confisca dei singoli beni non è esclusa per il fatto che essi siano stati acquisiti in epoca anteriore o successiva al reato per cui è intervenuta condanna o che il loro valore superi il provento del medesimo reato [cfr. Sezioni unite, 17 dicembre 2003, Montella].

La prova circa la sproporzione, rispetto alla capacità reddituale lecita del soggetto, del valore economico dei beni da confiscare grava, peraltro, sull'accusa e, una volta fornita tale prova, sussiste una presunzione relativa di illecita accumulazione patrimoniale, superabile solo attraverso specifiche e verificate allegazioni dell'interessato.

Va comunque precisato che tale presunzione di illegittima acquisizione dei beni da parte dell'imputato deve essere circoscritta in un ambito di ragionevolezza temporale, dovendosi dar conto che i beni non siano *ictu oculi* estranei al reato perché acquistati in un periodo di tempo eccessivamente antecedente alla commissione di quest'ultimo [cfr., per queste opportune, ragionevoli precisazioni, Sezione IV, 7 maggio 2013, D'Etторе; nonché, Sezione I, 19 dicembre 2016, Cecere].

Così come va parimenti precisato che la confisca prevista dall'articolo 12 *sexies* citato non può essere neppure disposta in relazione a beni acquistati dal condannato "dopo la sentenza di condanna", giacché, da un lato si vanificherebbe ogni distinzione della disciplina di tale tipo di confisca con quella delle misure di prevenzione e, dall'altro, si attribuirebbero al giudice dell'esecuzione compiti di accertamento tipici del giudizio di cognizione. Con l'ulteriore puntualizzazione, in proposito, che a tal fine deve aversi riguardo non tanto alla data di pronuncia della sentenza, quanto piuttosto alla data di irrevocabilità della sentenza: soltanto l'irrevocabilità della sentenza di condanna, infatti, determina il momento fino al quale opera la presunzione di illecita accumulazione patrimoniale posta alla base dell'istituto. E con l'ulteriore puntualizzazione, comunque, che resta esclusa l'operatività dell'indicato principio, limitativo della confiscabilità dei beni acquistati dopo la condanna, nell'ipotesi in cui il bene sia stato sì acquistato successivamente alla sentenza, ma con denaro che risulti essere stato in possesso del condannato prima della sentenza: è in questo caso richiesto uno specifico accertamento sulla circostanza che le risorse finanziarie impiegate per l'acquisto fossero nella disponibilità del condannato in epoca anteriore [così, Sezione I, 19 dicembre 2016, Cecere].

**L'ambito di operatività della confisca.-** La modifica principale introdotta ex legge n. 161 di 2017 riguarda la "platea" dei reati presupposti che impongono l'adozione della misura ablativa.

Secondo l'innovato comma 1 dell'articolo 12 *sexies* i delitti presi in considerazione dalla norma sono quelli "previsti dall'articolo 51, comma 3 *bis*, del Cpp, dagli articoli 314, 316, 316 *bis*, 316 *ter*, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 322, 322 *bis*, 325, 416, realizzato allo scopo di commettere

delitti previsti dagli articoli 517 *ter* e 517 *quater*, nonché dagli articoli 452 *quater*, 452 *octies*, comma 1, 600 *bis*, comma 1, 600 *ter*, commi 1 e 2, , 600 *quater.1*, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600 *quinquies*, 603 *bis*, 629, 644, 644 *bis*, 648, esclusa la fattispecie di cui al comma 2, 648 *bis*, 648 *ter* e 648 *ter.1* del Cp, dall'articolo 295, comma 2, del dpr 23 gennaio 1973 n. 43, dall'articolo 12 *quinquies*, comma 1, dello stesso decreto legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992 n. 356, dall'articolo 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, del dpr 9 ottobre 1990 n. 309, dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o per taluno dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale".

In realtà, il richiamo esplicito e onnicomprensivo ai reati di "competenza" della procura distrettuale di cui all'articolo 51, comma 3 *bis* del Cpp corrisponde essenzialmente ad un'esigenza di razionalizzazione e semplificazione, giacché i reati ivi ricompresi erano già sostanzialmente richiamati nel precedente testo della disposizione.

E' stato invece eliminato il richiamo alla corruzione tra privati [articolo 2635 del codice civile] e all'indebito utilizzo di carta di credito o di pagamento [articolo 55, comma 9, del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231].

Di spessore, è l'indicazione normativa secondo cui l'onere di dimostrare la legittima provenienza dei beni non può essere soddisfatto sostenendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale. E' disposizione in linea con quella introdotta, in sede di confisca di prevenzione, nell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo n. 159 del 2011, e che supera alcune perplessità giurisprudenziali [cfr. Sezione I, 21 febbraio 2013, Coniglione, secondo cui, in tema di sequestro preventivo finalizzato alla confisca ai sensi dell'articolo 12 *sexies* citato, il giudice, qualora l'imputato dimostri la lecita titolarità di beni e di attività economiche non denunciati al fisco, è obbligato a tenerne conto nel suo libero convincimento fornendo adeguata e puntuale motivazione in ordine alle giustificazioni fornite dall'interessato].

**Il sequestro finalizzato alla confisca.-** Merita infine di essere ricordato che la confisca prevista dall'articolo 12 *sexies* ha struttura e presupposti diversi da quella ordinaria [articolo 240 del Cp], in quanto, mentre per quest'ultima assume rilievo la correlazione tra un determinato bene e un certo reato, nella prima viene in considerazione il diverso nesso che si stabilisce tra un patrimonio ingiustificato e una persona nei cui confronti sia stata pronunciata condanna o applicata la pena patteggiata per uno dei reati indicati nell'articolo citato.

Ne consegue allora che, ai fini del sequestro preventivo di beni confiscabili ai sensi di tale articolo [applicabile ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del Cpp], è necessario accertare, quanto al *fumus commissi delicti*, l'astratta configurabilità, nel fatto attribuito all'indagato, di uno dei reati in esso indicati e, quanto al *periculum in mora*, la presenza di seri indizi di esistenza delle medesime condizioni che legittimano la confisca, sia per ciò che riguarda la sproporzione del valore dei beni rispetto al reddito o alle attività economiche del soggetto, sia per ciò che attiene alla mancata giustificazione della lecita provenienza dei beni stessi. In particolare, dalla accertata sproporzione tra guadagni (desumibili dal reddito dichiarato ai fini delle imposte) e patrimonio scatta una presunzione (*iuris tantum*) di illecita accumulazione patrimoniale, che può essere superata dall'interessato sulla base di specifiche e verificate allegazioni, dalle quali si possa desumere la legittima provenienza del bene sequestrato in quanto acquistato con proventi proporzionati alla propria capacità reddituale lecita e, quindi, anche attingendo al patrimonio legittimamente accumulato.

\*\*

**I criteri di priorità -** Concludo questo intervento su una indicazione di carattere ordinamentale ed organizzativo di immediato rilievo per l'Ufficio di Procura.



Il legislatore del 2017 ha inteso prevedere una corsia preferenziale al procedimento di prevenzione patrimoniale.

A ciò corrisponde il disposto dell'articolo 34 ter. che vuole assicurata "la priorità assoluta" nella trattazione dei procedimenti in materia di prevenzione patrimoniale.

Cosicché, i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti sono chiamati ad adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e la definizione prioritaria di tali procedimenti ed il rispetto dei termini previsti, dovendone dare tempestiva comunicazione al consiglio giudiziario e al Consiglio superiore della magistratura. Il dirigente dell'ufficio, inoltre, è tenuto a comunicare, sulla base delle indicazioni del Consiglio superiore della magistratura, con cadenza annuale, a tale organo e al Ministero della giustizia i dati sulla durata dei relativi procedimenti. Il sistema "di garanzia" è completato dagli incumbenti attribuiti al Consiglio superiore della magistratura ed al Ministero della giustizia, i quali sono onerati di valutare gli effetti dei provvedimenti adottati dai dirigenti degli uffici sulla trattazione prioritaria, sulla durata e sul rispetto dei termini dei procedimenti indicati al comma 1. Inoltre, in sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 dell'ordinamento giudiziario, il Ministro della giustizia deve riferire alle Camere in merito alla trattazione dei procedimenti di che trattasi.

Analoga indicazione di priorità è stata poi introdotta per la trattazione dei procedimenti penali qualificati dalla presenza di beni sequestrati a fini di confisca ex articolo 12 sexies del decreto legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992 n. 356. Si è in proposito intervenuti sull'articolo 132 bis delle norme di attuazione del Cpp, dedicato alla formazione dei ruoli di udienza e alla trattazione dei processi, prevedendosi, alla lettera f bis) del comma 1, che debba assicurarsi la "priorità assoluta" "ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca di cui all'articolo 12 sexies del decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992 n. 356, e successive modificazioni".]]]

Per corrispondere a dette esigenze, il progetto organizzativo dell'Ufficio vigente, nel paragrafo 4, appunto dedicato ai criteri di priorità, è da intendere integrato, quanto ai criteri legali [dettati da norma primaria], ricomprendendo tra i fascicoli prioritariamente da definire quelli rientranti nelle suddette condizioni.

Ragione per la quale la presente nota è rimessa anche al CSM ed al Consiglio giudiziario.

\*\*\*

In definitiva, a breve si organizzerà un incontro tra i magistrati dell'Ufficio e le forze di polizia per discutere delle nuove esigenze organizzative [in ispecie, le ricordate proposte congiunte] e per promuovere il ricorso efficace alle misure di prevenzione, specie quelle patrimoniali, su cui qui ci è soffermati.

La presente nota è rimessa alla valutazione del Procuratore generale, ove ritenga di farsi promotore di un incontro tra i Procuratori del distretto al fine della realizzazione dell'indicato coordinamento operativo.

E' rimessa altresì al CSM ed al Consiglio giudiziario nella parte relativa alla integrazione del progetto organizzativo.

Viene altresì rimessa agli Uffici di polizia giudiziaria anche operanti fuori dalla provincia di Bologna, con esclusivo riferimento alla materia di competenza distrettuale.

Grazie per l'attenzione  
Bologna, 10 novembre 2017

IL PROCURATORE DISTRETTUALE

Giuseppe Amato