



Università degli Studi  
**Mediterranea**  
di Reggio Calabria

**DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA ED ECONOMIA**

Dottorato di Ricerca in  
*"Giurisprudenza ed Economia"*  
XXX CICLO

Curriculum in Diritto Pubblico  
SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE: IUS-16

# **LE INDAGINI NEL PROCEDIMENTO DI PREVENZIONE**

COORDINATORE: Ch.mo Prof. Francesco Manganaro

TUTOR: Ch.mo Prof. Arturo Capone

DOTTORANDO: Dott. ssa Ivana Speranza

---

Anno accademico 2017/2018

# INDICE

## **Introduzione**

I principi costituzionali coinvolti p. 12

## **CAP. 1: I presupposti applicativi**

1.1 Le categorie di pericolosità p. 46

1.2 La pericolosità sociale p. 69

1.3 Il “doppio binario” nel procedimento di prevenzione: se il  
proposto è indiziato di appartenere ad associazione mafiosa  
o similare p. 80

## **CAP. 2: I soggetti**

2.1 I soggetti promotori p. 93

2.2 I soggetti destinatari p. 102

2.3 Il difensore p. 111

2.4 Il giudice p. 116

2.5 Altri soggetti previsti dalla normativa antimafia p. 127

## **CAP. 3: L'avvio delle indagini di prevenzione**

3.1 Notizia di prevenzione? p. 133

## **CAP. 4: Le indagini nel procedimento di prevenzione**

4.1 Le indagini. Profili generali p. 152

4.2 L'iscrizione nel registro e la durata delle indagini p. 159

4.3 Atti del procedimento penale e indagini di prevenzione p. 161

4.4 Le indagini patrimoniali p. 168

4.5 L'accesso alle banche dati p. 185

4.6 Le indagini nel sistema d'impresa p. 192

4.7 Le verifiche fiscali p. 194

4.8	Perquisizioni di polizia	p. 195
4.9	Tecniche investigative non convenzionali	p. 202
4.10	Identificazione di pubblica sicurezza	p. 209
4.11	Intercettazioni preventive	p. 211
4.12	Finanziamento del terrorismo e indagini preventive	p. 216
4.13	Il sequestro	p. 218
4.14	Il diritto di difesa durante le indagini preliminari alla proposta	p. 230

### **CAP. 5: La conclusione delle indagini preliminari**

5.1	Archiviazione	p. 235
5.2	L'avviso di conclusione delle indagini preliminari	p. 240
5.3	La proposta	p. 241

<b>Conclusioni</b>	p. 249
--------------------	--------

## ***Introduzione***

Il processo penale, com'è noto, svolge una funzione strumentale<sup>1</sup> rispetto al diritto penale sostanziale, ossia è deputato, attraverso una serie di atti giuridicamente e logicamente concatenati, a giungere a una sentenza, al fine ultimo di accertare se è stato commesso un fatto di reato. Tale accertamento, ormai lontano sia storicamente che mentalmente dagli angusti sistemi del passato – preoccupati a “rendere giustizia” piuttosto che a giungere ad una decisione giusta – passa attraverso tutta una serie di principi, garanzie, regole ed espedienti processuali, volti a renderlo il più possibile vicino alla verità.

Basti pensare al solo fatto che in quest'ultimo, a differenza del processo penale, non si persegue un reato; qui, il reato non è stato commesso. Ovvero, più precisamente, non è stato *ancora* commesso.

Facile intuire la diversa *ratio* ispiratrice sottesa ai due sistemi: mentre il processo, con la decisione cui perviene, è orientato a ripristinare la giustizia violata attraverso la perpetrazione del reato, condannando – ove accertato – il colpevole alla sanzione prevista dalla legge per quella violazione, il processo di prevenzione tende a limitare il soggetto c.d. *proposto* in alcuni suoi diritti fondamentali (in particolare, la libertà personale, di circolazione, la libertà di iniziativa economica privata), al fine di evitare che, in un futuro più o meno lontano ed ipotizzabile, possa commettere uno o più fatti contrari alla legge.

---

<sup>1</sup> MALINVERNI, A., *Principi del processo penale*, Torino, 1972, 16.

È questo, in primissima battuta, il disegno tratteggiato, che calca insistentemente non solo sulla funzione *general-preventiva* della pena, ma anche su quella spiccatamente *special-preventiva*.

L'esigenza di *reprimere* si accompagna così a quella di *prevenire*. La linea di confine è quella del reato, ma la prima domanda da porsi è se un sistema democratico, fondato su valori e principi fortemente garantisti – qual è il nostro – permetta ai poteri dello Stato di intervenire in un momento antecedente rispetto a quello che segna il *discrimen* tra un cittadino qualunque e un soggetto imputato (o indagato).

Allo stesso tempo, non bisogna dimenticare che, oltre a fungere da presidio per la società avverso fenomeni di delinquenza, compito del processo penale è anche quello di difendere colui che viene accusato dal pericolo di una condanna ingiusta<sup>2</sup>.

Questa seconda funzione, di certo non meno importante della prima, sembra essere stata se non lasciata a se stessa, almeno trascurata, o forse, peggio, *riadattata* a seconda delle esigenze che in concreto uno Stato si trova ad affrontare.

Quando si parla di prevenzione, ci si può riferire alla prevenzione generale o a quella speciale.

La prima impostazione, figlia delle cosiddette teorie classiche della intimidazione, fa leva sulle norme poste dal legislatore a presidio del pacifico e ordinato svolgimento dei rapporti sociali, norme che quindi contengono dei precetti che non devono essere violati, e alla cui eventuale violazione segue la sanzione. È questo, in sintesi, lo schema “violazione della norma - risposta

---

<sup>2</sup> MALINVERNI, A., *op. cit.*, 19.

dell'ordinamento giuridico” - attraverso cui si ambisce ad ottenere una sorta di “funzione deterrente” rispetto alla consumazione dell'azione illecita.

Tuttavia, la prevenzione generale può essere letta anche in chiave più moderna, secondo un'interpretazione offerta da uno studio fondamentale di un giurista norvegese, Andenaes: può essere interpretata come “consapevolezza dei valori” portanti dell'ordinamento costituzionale, acquisita dai singoli attraverso gli insegnamenti delle istituzioni. Proprio tale consapevolezza dovrebbe dissuadere, a monte, il soggetto dal commettere azioni criminose, non perché ne tema le conseguenze negative, ma poiché sarebbero contrastanti con i valori posti alla base della società di cui fa parte.

La prevenzione speciale può essere, a sua volta, distinta in prevenzione speciale *ante delictum* e *post delictum*. Gli elementi che le accomunano sono una situazione di pericolo e la *ratio* di impedire la commissione di reati. Ciò che invece le differenzia è che mentre la prevenzione *post delictum* viene, per così dire, “diagnosticata” sulla scorta di un giudizio di pericolosità determinato dalla commissione di un reato, tale dato oggettivo manca nella prevenzione *ante delictum*<sup>3</sup>. Tuttavia, anche in questo secondo caso viene prospettato un giudizio prognostico, in cui, evidentemente, gli elementi fondanti sono diversi.

Non manca la tesi di chi, poi, vede la prevenzione come un “falso obiettivo”, per nulla oggettivamente valutabile, volto

---

<sup>3</sup> NUVOLONE, P., *Relazione di sintesi*, in *Le misure di prevenzione: atti del Convegno tenuto ad Alghero nel 1974*, 610.

esclusivamente a legittimare mezzi che altrimenti – in sede processuale – non troverebbero applicazione<sup>4</sup>.

Criticata dalla quasi totalità della dottrina, in parte modificata da interventi giurisprudenziali in punto di legittimità costituzionale, sottoposte a continui aggiustamenti organici nel corso del tempo, le misure di prevenzione rappresentano insieme la reazione della legislazione dell'emergenza ai fenomeni criminali ritenuti più dannosi ed insidiosi per la società ed il tentativo di salvaguardia dei diritti fondamentali di chi vi è sottoposto.

Come il mondo si adegua all'inarrestabile avanzare della tecnologia, avendo rimpiazzato i "vecchi" telegrafi con *smartphone* di ultima generazione, così è avvenuto per le misure di prevenzione: nate molto prima dell'avvento della Costituzione, pensate - nelle prime, arcaiche forme - in epoca romana, hanno subito un modellamento progressivo, parallelo al mutare della società, del diritto, delle forme di governo.

Ed è proprio in questo aspetto che si rileva un primo, macroscopico punto di rottura con la società odierna: rispetto allo stato liberale, pare antistorico che un tale sistema trovi cittadinanza e venga mantenuto saldo *oggi*, perché motivi di ordine pubblico lo rendono indispensabile, se non addirittura, ormai, irrinunciabile.

Se è vero che dal sistema processuale di un dato Paese è possibile risalire al regime politico che lo caratterizza, data la forte correlazione che intercorre tra i due<sup>5</sup>, allora, volgendo lo sguardo al

---

<sup>4</sup> Testo della relazione presentato il 25 giugno 1994 al 4° Congresso Nazionale dell'Association Internationale de droit penal – Gruppo italiano, svoltosi a Saint-Vincent il 24-26 giugno 1993, sul tema "*Diritto penale, diritto di prevenzione e processo penale nella disciplina del mercato finanziario*", in *Riv. it dir. proc. pen.*, II, 1995, 635-640.

<sup>5</sup> TONINI, P., *Manuale di procedura penale, quindicesima edizione*, Milano, 2014, 3.

procedimento di prevenzione italiano, si verrebbe facilmente indotti in errore: in altre parole, tale sistema non rispecchia il nostro sistema garantista.

La storia dello sviluppo del procedimento di prevenzione sembra aver subito un'involuzione più che un'evoluzione, se si ha riguardo ai principi e alle regole che informavano il processo penale al momento della stesura della prima legge in materia, e a quelli che oggi ne costituiscono i capisaldi.

Non deve dimenticarsi, poi, che vi sono alcuni principi che valgono per *ogni* processo, sanciti – com'è noto – dall'art. 111 Cost.: la riserva di legge; il “giusto processo”, inteso come concetto ideale di Giustizia, indissolubilmente legato al rispetto dei diritti inviolabili, garantiti *ex art. 2 Cost.*, di coloro che ne sono coinvolti<sup>6</sup>; il contraddittorio c.d. “debole”; la parità delle parti; il giudice imparziale; la ragionevole durata<sup>7</sup>.

Orbene, v'è da chiedersi se relativamente al procedimento in oggetto, tali diritti siano rispettati, ed eventualmente, in che misura. A tal proposito, c'è da dire che il legislatore e la giurisprudenza sono più volte intervenuti, al fine di modellare il sistema preventivo sulle istanze garantiste che incalzavano nel corso degli anni, ma spesso, finendo per assicurarle solo nella forma, e non anche nella sostanza.

Si pensi al diritto di difesa: l'art. 4, comma 2 della legge 1423/1956 ammetteva l'assistenza difensiva come meramente facoltativa. A seguito di varie istanze, presentate da diversi tribunali

---

<sup>6</sup> MARZADURI, *La riforma dell'art. 111 Cost., tra spinte contingenti e ricerca di un modello costituzionale del processo penale*, in *Leg. Pen.*, 2000, 765. Questo punto avrà poi particolare rilevanza nel momento in cui si andranno ad analizzare i diritti coinvolti, o meglio limitati, nel procedimento di prevenzione.

<sup>7</sup> TONINI, P., *Manuale, op. cit.*, 41 ss.

di merito per violazione, fra l'altro, dell'art. 24, comma 2 Cost., la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato articolo, nella parte in cui non prevede l'assistenza obbligatoria del difensore dinnanzi al tribunale della prevenzione<sup>8</sup>.

Come questa, molte altre norme sono state "ritoccate", ma ciononostante, bisogna constatare con rinnovata amarezza che il sistema delle misure di prevenzione risulta ancora, sotto vari profili, non conforme a costituzione.

Le leggi n. 1423/1956 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e n. 575/1965 (Disposizioni contro la mafia) sono la base dell'intero sistema, poi arricchito con la legge 152/1975 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, cd Legge Reale) e con legge n. 646/1982 (Disposizioni in materia di 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), nonché da ulteriori leggi che hanno modificato i presupposti (il riferimento è alle c.d. controriforme del 2008 e 2009) fino ad arrivare alla stesura del Codice delle leggi antimafia (d. lgs. 159/2011) con cui si è cercato di dare organicità alla materia, variamente sparsa.

Da ultimo, è stata emanata la recentissima legge n. 161 del 17 ottobre 2017, in vigore dal 19 novembre 2017, recante "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di

---

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sent. 25 maggio 1970, n. 76, in *Giurisprudenza costituzionale*, II/1970, 1022-1032.

procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”, che ha riformato svariati istituti relativi al sistema della prevenzione, andando a toccare in modo significativo anche altri ambiti dell’ordinamento penale, ad esso collegati.

Di grande riflessione è la definizione lasciataci da autorevole dottrina, che sembra essere ancora attuale: le misure di prevenzione sono state definite come «*provvedimenti personali, limitativi della sfera giuridica di chi compromette la sicurezza pubblica, disposti sulla scorta di indizi ed altri elementi generici di valutazione*»<sup>9</sup>.

Le misure di prevenzione sono, dunque, quei provvedimenti che determinano un’area di controllo sociale formale<sup>10</sup> da parte dell’autorità, con cui si vuole evitare (*rectius*, prevenire) che alcuni reati connotati da una certa *pericolosità sociale*, vengano commessi da determinate persone, o meglio *categorie di persone*.

Sono questi i due presupposti applicativi che, in prima battuta, consentono l’instaurazione di un procedimento di prevenzione.

Già a monte si può constatare la “devianza” del sistema delineato rispetto a quello fisiologico penale: il concetto stesso di *pericolosità sociale* sfugge ad una definizione che sia rispettosa del fondamentale principio di tassatività in materia penale<sup>11</sup>, legalizzando, per tale via, il ricorso a strumenti *sostanzialmente* sanzionatori<sup>12</sup> pur in assenza di un processo che li giustifichi.

---

<sup>9</sup> D’ARGENTO, *Misure di prevenzione*, Napoli, 1979, 207.

<sup>10</sup> FIANDACA, *La prevenzione antimafia tra difesa sociale e garanzie di legalità*, in *Foro it.*, II, 1987, 364.

<sup>11</sup> Il concetto di pericolosità sociale sarà oggetto di approfondimento nel 4° paragrafo.

<sup>12</sup> ILLUMINATI, *La presunzione d’innocenza dell’imputato*, Bologna, 1979, 200 ss.

Secondo la Suprema Corte, la pericolosità sociale scaturisce da una valutazione globale del soggetto, comprensiva di tutte le manifestazioni sociali della sua vita, attraverso cui palesa comportamenti antisociali persistenti nel tempo, i quali rendono necessaria una particolare vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza. Tali comportamenti, che devono costituire elementi di fatto oggettivamente rilevanti, sono al centro di un giudizio prognostico, secondo cui il soggetto *probabilmente* commetterà, in futuro, dei reati<sup>13</sup>.

Per quanto attiene, invece, alle *categorie* di persone ritenute pericolose, è la legge stessa a stabilire, attraverso criteri tutt'altro che univoci, *chi* può essere sottoposto a procedimento preventivo.

Originariamente, e soprattutto, *prima* della Costituzione, il TULPS del 1931, al titolo IV, prevedeva disposizioni da applicare alle *persone pericolose per la società* (escluse quelle sul confino, abrogate) in cui confluivano malati di mente, intossicati da alcool e da sostanze stupefacenti, oziosi, vagabondi, sospetti di vivere col ricavato di azioni delittuose o designate dalla pubblica voce come pericolose.

Se oggi, *dopo* la Costituzione, è inimmaginabile applicare le misure nei confronti di tali categorie di soggetti, poiché ciò sarebbe in evidente contrasto con i principi nella stessa contenuti, il legislatore ha semplicemente mutato la descrizione delle categorie, adeguandole alle prescrizioni della Carta Fondamentale ed alle pronunce della Consulta.

---

<sup>13</sup> S.C., sentt. nn. 6974/1998; 3426/1999; 8914/2000; 23041/2002.

Da questo “adeguamento”, in uno con le rinnovate esigenze di tutela sociale, ne è derivato un sistema che comprende diverse categorie di soggetti ritenuti pericolosi:

a) la c.d. “*pericolosità semplice*” di cui alla legge 1423/1956, che include categorie non accomunate da alcun delitto di *species*, ossia

- pericolosità desunta da traffici delittuosi;
- pericolosità desunta dal vivere con proventi derivanti da attività delittuosa;
- pericolosità desunta dalla commissione di reati contro i minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

b) La “*pericolosità qualificata*” (legge 575/1965), comprensiva di:

- indiziati di appartenenza alle associazioni di tipo mafioso di cui all’art. 416 *bis* c.p.;
- indiziati di gravi delitti in materia di mafia previsti dall’art. 51, comma 3 *bis* c.p.p. e dall’art. 12 *quinquies*, comma 1, d.l. n. 306/1992, convertito in legge 356/1992;
- c) la pericolosità diretta a prevenire fenomeni sovversivi (legge 152/1975);
- d) la pericolosità diretta a prevenire la violenza nelle manifestazioni sportive (legge 401/1989).

Entrambe le categorie di pericolosità, inizialmente previste così come elencate, hanno subito un corposo ampliamento dei soggetti destinatari, ad opera della legge n. 161/2017<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> L’argomento sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo dedicato.

Come si può notare, la nozione di pericolosità richiama, a sua volta, quella di “*indizio*”: un richiamo di tal genere, da un concetto suscettibile di un’interpretazione “a maglie larghe” ad un altro, altrettanto indefinito, non è per nulla auspicabile quando si parla di diritti fondamentali e processo penale.

Per quel che qui interessa, si può anticipatamente dire che il termine “*indizio*”:

- non si riferisce ai parametri espressi dall’art. 192 c.p.p. a proposito della prova indiziaria (S.C. sent. nn. 5786/1999 e 6613/2000);

- non è implicato nel concetto di “gravi indizi di colpevolezza”, richiesto dall’art. 273 come una delle condizioni di applicabilità delle misure cautelari, sia perché lo *standard* della gravità non è specificato, sia in quanto l’ipotesi indiziaria qui avanzata non è ancora pienamente verificata.

Si tratta, invece, a detta della Corte di Cassazione<sup>15</sup>, di indizi dimostrativi di una “qualificata probabilità” che il soggetto appartenga all’associazione criminale ovvero che abbia commesso il reato, senza che sia necessario raggiungere una piena certezza sul punto.

I soggetti attivi sono molteplici, e il loro intervento dipende dal tipo di misura che si vuole in concreto adottare: il Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, e, a seguito della Riforma del 2017 “anche”, in determinati casi, il Procuratore della Repubblica presso il tribunale

---

<sup>15</sup> Sentt. nn. 265/1989; 1706/1988; 1606/95; 950/1999; 23041/2002.

del circondario; il questore; il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia; il Procuratore Nazionale antimafia e antiterrorismo.

Ora, essendo la proposta di una misura di prevenzione considerata corrispondente all'esercizio dell'azione penale nel procedimento di prevenzione, dovrebbe, in primo luogo, ritenersi obbligatoria come quest'ultima ai sensi dell'art. 112 Cost. In secondo luogo, si rileva, come sarebbe dovuta essere di esclusiva competenza del pubblico ministero, l'unico in grado di apprestare le idonee garanzie di indipendenza e qualificazione giuridica, che gli altri soggetti - per ovvie ragioni di carattere istituzionale - non possono assicurare<sup>16</sup>.

In tutto questo, il ruolo del giudice è quello di accertare o meno la validità della proposta, attraverso un'analisi degli elementi posti alla sua base, in particolare le indagini effettuate dagli organi di polizia o dagli stessi proponenti.

A tal riguardo, la dottrina ha fatto notare come la nozione di *giurisdizionalità* venga svuotata di contenuto, dal momento che la previsione della presenza del giudice non vale, da sola, a rendere *giurisdizionale* il processo di prevenzione, la cui struttura era essenzialmente amministrativa<sup>17</sup>. Il *gap* si registra piuttosto a livello sostanziale: durante tutta la prima fase del processo, la figura del giudice è completamente assente, per poi comparire solo in sede di vaglio della proposta.

---

<sup>16</sup> FILIPPI, L., *Profili processuali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2015, 1540.

<sup>17</sup> AMODIO, E., *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *La giustizia penale*, 1975, 500.

Ebbene, si è detto, che tale “recupero della giurisdizionalità” *ex post*, non coincide con un recupero effettivo delle garanzie processuali che dovrebbero essere riservate al soggetto proposto.

Già da queste poche, prime battute ci si rende conto di quanto sia insidioso il tema del procedimento di prevenzione.

La dottrina continua a denunciarne l’illegittimità, sotto svariati profili, oltre che ad ammettere di aver raggiunto, oggi, scarsi risultati sotto il profilo della prevenzione vera e propria di commissione dei reati da un punto di vista prettamente statistico<sup>18</sup>.

La giurisprudenza, tuttavia, tende a “salvare” e l’istituto in sé e la sua funzione.

Si riuscirà, in un futuro non troppo lontano a diminuire, se non a eliminare del tutto, questo insanabile scarto?

### ***I principi costituzionali coinvolti***

Quando si parla di misure di prevenzione, non possono non essere considerati i principi di matrice costituzionale che sorreggono, di norma, l’intero apparato processuale. Si tratta di capire se e come essi trovino applicazione anche all’interno del processo di prevenzione e, segnatamente, se siano pienamente compatibili con la *ratio* sottesa allo stesso.

La nostra Carta Fondamentale in nessun articolo accenna alle misure di prevenzione: non le ammette, ma neanche le esclude.

---

<sup>18</sup> CERESA-GASTALDO, M., *L’insanabile antinomia della “giustizia penale preventiva”*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 2/2016, 295 ss.

Si è parlato a riguardo del c.d. “silenzio della Costituzione”<sup>19</sup>, al quale la dottrina ha cercato di dare spiegazione, attraverso l’interpretazione dei dati letterali (volutamente?) poco chiari.

Ci si domanda se, qualora i costituenti avessero voluto eliminare l’istituto delle misure *ante-delictum*, perché non lo abbiano fatto espressamente, così come è avvenuto ad esempio per la pena di morte.

A tale quesito “*Si può innanzitutto rispondere che mai come in questo caso bisogna distinguere tra Costituenti e Costituzione*”<sup>20</sup>.

Taluno ha sostenuto che lo scopo di questo silenzio sia quello di “*non riconoscerle (o forse di ignorarle, evitando i problemi)*”<sup>21</sup>.

Le motivazioni sottese a questa scelta del “*non liquet*” potrebbero risiedere nel suo carattere politico, ma anche pratico: probabilmente una discussione in sede di Assemblea Costituente, avrebbe creato un certo imbarazzo tra le forze politiche presenti, soprattutto quelle rappresentanti i governi di coalizione, in quanto si voleva far salvo l’istituto del confino – “antenato” storico delle misure di prevenzione – a fini di lotta politica, seppur antifascista.

Da ultimo, ragioni di carattere generale, derivanti dal fatto che le forze di polizia non avevano ancora riacquisito appieno la loro efficienza, hanno invogliato ulteriormente a sottovalutare l’argomento.

La differente regolamentazione tra la pena capitale e le misure *ante-delictum* si può scorgere richiamando l’argomentazione

---

<sup>19</sup> ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, 22 ss.

<sup>20</sup> ELIA, *Libertà personale*, op. cit., 22.

<sup>21</sup> BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 137.

dell'«*ubi voluit dixit*», già evocata dalla Suprema Corte a proposito della costituzionalità della pena dell'ergastolo<sup>22</sup>.

Sulla base del collegamento tra l'art. 13 Cost. e gli articoli 25, 27 e 32 Cost., gli atti limitativi della libertà personale sono visti come una sorta di *prius* logico-applicativo rispetto alle decisioni che impongono l'esecuzione di una pena, di una misura di sicurezza, ovvero ammettono un trattamento di tipo rieducativo o sanitario.

In quest'ottica, l'art. 13 sarebbe idoneo a regolamentare il procedimento finalizzato ad adempiere restrizioni della libertà personale contenute, a loro volta, in altre disposizioni di rango costituzionale.

Certamente coinvolti nel sistema preventivo risultano:

- l'inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.);
- il diritto di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.);
- il principio di legalità (art. 25, c. 2 Cost.);
- il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, c.1 Cost.);
- il principio di presunzione di non colpevolezza (art. 27, c. 2 Cost.);
- quello di rieducazione del condannato (art. 27, c. 3 Cost.);
- l'indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.);
- il giusto processo, con tutti i corollari che ne conseguono (art. 111 Cost.);
- l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), in rapporto con l'«azione di prevenzione»;

---

<sup>22</sup> Cass. Sez. Un. 16 giugno 1956, imp. Tondi, in *Giur. cost.*, 1956, 805.

- in generale, i principi di solidarietà ed uguaglianza (rispettivamente artt. 2 e 3 Cost.) applicabili a tutti, e quindi, anche a chi è sottoposto a un procedimento di prevenzione.

Orbene, occorre distinguere tra quei principi applicabili sempre e comunque, a prescindere cioè dall'appartenenza dei singoli istituti al processo penale, e quei principi che, invece, trovano cittadinanza solo all'interno del processo penale.

Non è facile trovare una linea di confine che delimiti nettamente le due "tipologie" di principi, ma ci si può avvicinare analizzando i singoli principi costituzionali, a cui si affianca il prezioso intervento della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha individuato alcuni importanti criteri-guida in base ai quali capire se nel caso concreto ci si trovi all'interno della materia penale oppure no.

Data l'indiscussa importanza in materia, è bene partire dai principi di personalità della responsabilità penale e presunzione di non colpevolezza, enunciati all'art. 27, commi 1 e 2 Cost.

Specificamente, il comma 1 stabilisce che "la responsabilità penale è personale." Ciò, che potrebbe in primissima battuta apparire un'affermazione quasi "scontata", riserva invece un grande senso di civiltà allorquando si coglie la sua essenza: potrà essere sanzionato secondo le norme dello Stato solo colui al quale la responsabilità del fatto di reato è attribuita. Trattasi della c.d. responsabilità per fatto proprio; di rovescio, viene esclusa ogni responsabilità per fatto altrui<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> NASO, *La Costituzione italiana nell'interpretazione della Corte costituzionale*, Roma, 1971, 673 ss.

La peculiarità delle misure di prevenzione come provvedimenti personali, invece, si riscontra nel più contingente significato di comprimere la sfera giuridica soggettiva del prevenuto, nel senso di determinare nei suoi confronti effetti, sostanziali o effettivi, limitativi dei suoi diritti personali<sup>24</sup>.

Da tale accezione discendono due possibili interpretazioni:

1) o le misure di prevenzione costituiscono una forma di responsabilità penale, ma in questo senso sarebbero intrinsecamente illegittime, in quanto in aperto contrasto con il dettato costituzionale per via dell'attribuzione del fatto-reato basata su indizi indefiniti;

2) ovvero potrebbero considerarsi al di fuori della responsabilità penale, il che non potrebbe non lasciare perplessi dato l'inscindibile legame tra il principio di responsabilità personale e l'inviolabilità della libertà personale.

Ambedue le soluzioni sembrano porsi in aperto contrasto con la Carta fondamentale, dal momento che comunque un nesso tra la restrizione alla libertà personale e la commissione di un reato o di un quasi reato, deve pur sussistere.

Il problema è che non ci troviamo di fronte né a un reato né tantomeno ad un'ipotesi di delitto tentato (consistente in "atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto" – art. 56 c.p.).

Dunque, con riferimento alla definizione correntemente accettata di responsabilità penale – ossia, come detto, la responsabilità per fatto proprio – si può affermare che le misure di prevenzione siano correlate ad un fatto solo in via eventuale, che si realizzi, cioè *ex post*, anziché *ex ante* l'applicazione della misura<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> D'ARGENTO, *Misure di prevenzione*, Napoli, 1979, 209.

<sup>25</sup> D'ARGENTO, *Ivi.*, 217 ss.

Pertanto, le misure di prevenzione non possono considerarsi né una forma di responsabilità per fatto proprio, né – a maggior ragione – per fatto altrui.

In realtà la questione non è di agevole soluzione. È stato a tal proposito affermato che la relazione che intercorre tra le misure di prevenzione e il fatto è solo di tipo formale: il fatto sussiste solo come riferimento formale, ma manca dei suoi requisiti concreti, ovvero, laddove sussista, si estrinseca in comportamenti stigmatizzati orientati alla realizzazione di un (fatto) reato.

Tale relazione è quella espressa dalle cc.dd. “norme penali in bianco” o “a forma libera”<sup>26</sup>.

Le misure di prevenzione svolgono *“un ruolo di pura e semplice anticipazione dell’intervento penale [...] così, non rientrano completamente nell’ambito della responsabilità penale, poiché vengono applicate anche al di fuori di un fatto commesso (artt. 25 cpv. Cost. e 2 c.p.). In tal senso, esse costituiscono una forma di responsabilità personale più grave di quella penale”*<sup>27</sup>.

Altro principio fondamentale nella materia *de qua*, è quello della presunzione di non colpevolezza dell’imputato.

Al fine di esaminare il suo ruolo e la sua operatività all’interno del procedimento di prevenzione, è necessario, dapprima, enucleare il contenuto fondamentale.

Già considerato anacronistico a fine degli anni Settanta<sup>28</sup>, come potrebbe essere definito oggi, alla luce dell’esigenza di fronteggiare

---

<sup>26</sup> *Ivi* 218.

<sup>27</sup> *Ivi*, 219.

<sup>28</sup> ILLUMINATI, *La presunzione d’innocenza dell’imputato*, Bologna, 1979, 1.

la criminalità e il terrorismo, che in maniera purtroppo crescente, affliggono il nostro Paese – e non solo?

Il legislatore costituzionale ha stabilito che “l’imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva”, andando così a delineare l’operatività del principio attraverso due direttive: come regola di trattamento e come regola di giudizio.

Sotto il primo punto di vista, esso fa capo alla libertà personale dell’imputato e, più in generale, alla sua condizione: si vuole evitare, in tal modo, che il soggetto sottoposto a processo penale venga, in qualsivoglia modo, trattato come un colpevole. Ciò significa, a sua volta, che egli non deve essere ristretto nella libertà personale attraverso una sanzione anticipata, emessa, prima della conclusione del processo; inoltre, intendendo tale presunzione operativa ad ampio raggio, tale regola obbliga i soggetti coinvolti nell’accertamento processuale, nonché tutti i cittadini, a trattare concretamente l’imputato come uno di loro, senza che egli debba subire una *deminutio* né dal punto di vista fisico o morale, nè sociale.

In particolare, preme qui sottolineare che un’eventuale restrizione della libertà personale, lungi dal venir considerata come un’anticipazione della pena, è consentita soltanto ove ricorrano i presupposti tassativamente stabiliti dalla legge – secondo quei “casi e modi” previsti dall’art. 13, comma 2 Cost.

La regola di giudizio si inserisce come criterio di valutazione in ordine alle prove raccolte, in rapporto alla decisione da emettere: il giudice potrà condannare l’imputato – che quindi, a quel punto sarà non più innocente – solo se “*risulta colpevole al di là di ogni*

*ragionevole dubbio*” (art. 533, comma 1 c.p.p.). Pertanto, in caso di dubbio, il giudice dovrà prosciogliere.

Strettamente connessa con questo aspetto, è poi la regola probatoria: se manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione (art. 530, comma 2 c.p.p.).

A fronte di questi fondamentali significati assunti dalla presunzione di non colpevolezza, il dilagare della criminalità rende facile l'insorgere di una sorta di contrapposizione tra garanzie costituzionali ed efficacia dell'azione repressiva<sup>29</sup>. In quest'ottica, la presunzione d'innocenza viene vista come ostacolo all'azione della giustizia.

Il problema, a monte, è rappresentato dalla inefficacia del processo penale di reprimere la criminalità. Sicchè il legislatore, proprio per assecondare le forti istanze di sicurezza sociale, ritiene doveroso intervenire. E lo fa sul fronte della prevenzione.

Tutto ciò determina un arretramento della tutela processuale, dalla soglia dell'indagato a quella – più evanescente – del “sospettato”, sulla base di taluni indizi e comportamenti, di commettere (in futuro) reati considerati particolarmente gravi per l'ordine pubblico.

Si tratta, invero, di una scorciatoia senza via d'uscita giacchè da un lato, i delitti (che si cerca in tal modo di “prevenire”) non

---

<sup>6</sup> *Ivi*, 200.

diminuiscono<sup>30</sup>, e dall'altro, le garanzie costituzionali vengono svilite senza troppi problemi.

Occorre tener presente che il processo penale, afflitto com'è da una perdurante crisi di efficacia, non può lasciare spazio ad esigenze "utilitaristiche": ciò che viene sacrificato – le garanzie costituzionali – è troppo grande per rinunciare alla funzione sociale del processo.

Se è vero che nessuno può essere considerato – e quindi trattato come – colpevole, è anche vero che "camuffare" le pene in strumenti repressivi atipici non rende giustizia al principio di presunzione di non colpevolezza, anzi, senza fare molti giri di parole, lo elude.

La repressione effettuata tramite le vie del processo ordinario cede il passo, allora, a più comodi "*poteri repressivi immediati e meno facilmente controllabili*", che svicolano dalle strade garantiste del processo penale e trovano cittadinanza ogniqualvolta la condanna dei reati risulti difficile da ottenere.

Per ovviare ad un accertamento giudiziale incerto dal punto di vista dell'esito, ecco allora che un procedimento diverso, sganciato dalla commissione dell'illecito, sembra essere la soluzione migliore per garantire che lo stesso non verrà consumato, almeno dalla persona proposta in quello specifico caso.

*Sembra*, è questo il problema. L'epilogo del procedimento di prevenzione consiste, in realtà, in trattamenti sanzionatori, che a ben guardare restringono in maniera tutt'altro che lieve la libertà personale.

La mancata, insufficiente o contraddittoria prova sottesa all'accertamento del processo penale trova una sorta di surrogato

---

<sup>30</sup> CERESA-GASTALDO, *L'insanabile antinomia della "giustizia penale preventiva"*, in *Rivista di diritto processuale* – N. 2/2016, 294 ss.

nell'applicazione delle misure di prevenzione, restrizioni senza delitto. Ma v'è da chiedersi, a questo punto, come la presunzione di non colpevolezza si rapporti rispetto a colui che, per l'appunto, non essendo sottoposto a processo penale, non riveste neppure la qualifica di indagato.

A tal proposito, si è detto, che se l'imputato non deve essere considerato colpevole, a maggior ragione non lo deve essere colui che imputato non è<sup>31</sup>.

Da un'argomentazione del genere pare discendere una totale collisione tra le misure di prevenzione e l'art. 27, c. 2 Cost.

Ciò che invece occorre sottolineare è che la presunzione di non colpevolezza opera entro un perimetro ben definito dall'attribuzione di un reato. È per questo motivo che essa trova la sua ragion d'essere proprio solo all'interno del processo penale.

Consistendo in un *quid aliud* il procedimento di prevenzione, la previsione costituzionale non esplica qui la sua efficacia. Tale conclusione sembra, oltre che molto affrettata, eccessivamente formalistica. Eppure è stata quella accolta in talune pronunce della Corte Costituzionale<sup>32</sup>, la quale non sembra sbilanciarsi a riguardo (e questo atteggiamento la caratterizza ancora oggi).

Tuttavia, al fine di argomentare in maniera coerente con i principi che sorreggono il processo, occorre discostarsi da una soluzione che invece di dare riposte, elude il problema. È doveroso, pertanto, analizzare due snodi di primaria importanza per capire se e come, eventualmente, collegare la presunzione di innocenza e le misure di prevenzione, che consistono in due questioni:

---

<sup>13</sup> BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, 229.

<sup>32</sup> Sent. 23 marzo 1964, n. 23, richiamata anche dalla sent. 25 maggio 1970, n. 76.

- 1) che natura hanno le misure di prevenzione;
- 2) quando un soggetto può dirsi imputato affinché si applichi la presunzione di non colpevolezza.

Riguardo al primo punto, è innegabile che le misure di prevenzione abbiano natura afflittiva: andando ad incidere su diritti fondamentali del cittadino, rivelano connotati sostanzialmente sanzionatori.

Il secondo punto deve essere letto all'interno di un quadro completo, che tenga conto anche degli altri principi costituzionali inerenti al tema, *in primis* l'art. 25, commi 2 e 3 Cost.

Com'è noto, il comma 2 stabilisce che “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”, andando a cristallizzare il principio di legalità.

Ai fini che qui interessano, non possiamo fermarci a riconoscere solo questo principio, ma occorre andare oltre, e segnatamente, leggere tra le righe il significato dei termini utilizzati dal legislatore costituzionale per decifrarne la corretta applicazione nell'ambito della prevenzione.

Orbene, l'espressione “essere punito”, che si attaglia perfettamente alla sanzione penale<sup>33</sup> emessa a seguito di un giusto processo, in realtà potrebbe riferirsi anche a qualcosa di diverso dalla pena, formalmente intesa, ma sostanzialmente tale. Ecco che allora, facendo un passo indietro, nel termine “punizione” potrebbero convergere anche le misure di prevenzione, proprio in virtù della loro natura effettivamente afflittiva<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> V. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2001, 646.

<sup>34</sup> Si è parlato, a tal proposito di una «truffa delle etichette», in quanto «a dispetto della qualificazione giuridico-formale loro impressa, le misure di prevenzione hanno di fatto presentato un carattere sostanzialmente afflittivo-punitivo e si sono prestate a fungere da “pene

Tuttavia, si può scorgere un “*turning point*” se si osserva che la punizione, o meglio, sanzione, deve seguire ad un *fatto* che si è commesso. Ebbene, nel caso delle misure di prevenzione, non si è commesso alcun fatto (di reato). Ciò che viene richiesto è quel *fumus* caratterizzato da elementi oggettivamente – e svariatamente – rilevanti, tali da presagire la commissione di futuri fatti criminosi, basati sulla pericolosità sociale del soggetto.

Alla luce di ciò, dobbiamo chiederci se la punizione (la misura afflittiva) sia costituzionalmente legittima seppur sganciata dalla commissione di un fatto di reato.

Seguendo un’interpretazione “a maglie larghe” del termine “punizione”, probabilmente si giungerebbe in via diretta alla proclamazione di incostituzionalità delle misure di prevenzione per contrasto con l’art. 25, comma 2, Cost.

Ma una soluzione del genere non è stata finora accolta<sup>35</sup> poiché avrebbe provocato una caduta dentro un precipizio troppo buio per non essere visto. È vero che la materia risulta costernata da critiche sotto i più svariati profili, ma un carattere così vistosamente in contrasto con la Carta Costituzionale, avrebbe, per così dire, “stroncato” le misure di prevenzione sul nascere.

Il che, di certo, avrebbe perlomeno generato reazioni fortemente impopolari di fronte alla mancanza di soluzioni alternative.

---

del sospetto” (vale a dire da equivalenti funzionali delle pene) cui ricorrere in assenza di sufficienti prove di reità» (FIANDACA, *Misure di prevenzione (fondamenti costituzionali)*, in *Dig. pub.*, IX, 1994, 566; V. anche DOLSO, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, a cura di Fiorentin, Torino, 2006, 1-2.

<sup>35</sup> VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi Petrocelli*, III, Milano, 1972, 1591; FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, *Dig. pen.*, VIII, Torino, 1994.

Ciò ha dato adito a scrivere fiumi di inchiostro sul tema<sup>36</sup>, seguendo le più sottili argomentazioni e richiamando in modo agguerrito i principi che valgono per tutti.

Purtroppo le soluzioni più nette sono anche le più sbagliate, quando in gioco ci sono diritti così fondamentali e così contrapposti, come le garanzie della libertà personale e le conclamate esigenze di tutela securitaria.

Provando a percorrere una strada alternativa, seguendo un'interpretazione restrittiva, la locuzione "punizione" che si trova all'art. 25 Cost. farebbe riferimento alla pena che segue alla condanna in sede penale<sup>37</sup>.

Secondo questo indirizzo, un'interpretazione estensiva del termine, che arrivasse a ricomprendere anche le misure di prevenzione sarebbe fuorviante, dal momento che una punizione – anche nel linguaggio non prettamente giuridico – segue sempre, per definizione, ad un fatto dai connotati negativi, di cui sia stata previamente accertata la commissione<sup>38</sup>.

In quest'ottica, il comma 2 dell'art. 25 Cost. può dirsi riferito alle sole pene.

Collegando questo assunto con l'art. 27, comma 2 Cost. si potrebbe giungere alla conclusione secondo cui nessun trattamento sanzionatorio (anche di tipo preventivo) può essere applicato senza che sia stata prima accertata la commissione di un reato.

---

<sup>36</sup> Per tutti, v. VASSALLI, *op. cit.*; NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, ED, XXVI, Milano, 1977, 631 ss; GALLO, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, EG, XX, Roma, 1990, 1 ss.

<sup>37</sup> ELIA, *Le misure di prevenzione fra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, GiC, 1964, 938 ss.

<sup>38</sup> Punizione: pena, castigo inflitto a chi commesso una trasgressione o dimostrato cattiva condotta, allo scopo di correggerlo, in *Vocabolario Treccani on line*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

Secondo autorevole dottrina, il legislatore, non avendo inserito espressamente all'interno dell'art. 25 Cost. le misure di prevenzione, trasgredisce il principio di legalità non soltanto nella sua dimensione formale, ma, ancor più, nella sua portata sostanziale *“e froda la Costituzione la quale esige che al reato corrisponda la pena, e che alla pena (intesa in senso sostantivo) corrisponda il reato”*<sup>39</sup>.

In questo modo, il combinato disposto degli articoli 25, comma 2 e 27 comma 2 Cost. consacrerebbe una volta per tutte la incostituzionalità *in nuce* delle misure di prevenzione.

Diversamente, ponendo l'accento sulla natura punitiva delle misure di prevenzione, si rende l'art. 25, comma 2 applicabile anche al campo della prevenzione. Ciò che manca per far combaciare il termine *«essere punito»* con l'*«essere sottoposto a misure di prevenzione»*, è la accertata commissione del fatto antiggiuridico.

Nonostante l'evidente assenza di questo fondamentale anello di congiunzione, l'art. 25, comma 2 si considera applicabile alle misure di prevenzione, almeno nel suo significato di principio di legalità. Sarebbe infatti, allora sì, completamente illegittimo applicarle senza che vi sia una legge che le prevede.

Il comma 3 del medesimo articolo 25 Cost., si riferisce invece chiaramente alle misure di sicurezza: *“nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge”*.

Ad ogni modo, sulla *vexata quaestio* circa la possibilità di includere le misure di prevenzione nell'alveo dell'art. 25 Cost. non sembra formata unanimità di vedute: mentre per alcuni le misure di prevenzione personali sarebbero incluse nel perimetro applicativo

---

<sup>39</sup> ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, 13.

dell'art. 25, comma 3 Cost.<sup>40</sup>, secondo altri andrebbero ricomprese nell'ambito dei diritti di circolazione e soggiorno<sup>41</sup>; altri ancora le ritengono legittime facendo leva sull'art. 97 Cost<sup>42</sup>.

Dinnanzi a tali principi, ci si domanda se, e in caso, in che modo, possano essere legittime misure sostanzialmente afflittive che non rientrano né nella categoria delle pene, né in quella delle misure di sicurezza.

Pertanto, secondo autorevole dottrina<sup>43</sup> le misure di prevenzione, seppur formalmente rispettose della riserva di legge e di giurisdizione, risultano illegittime nella sostanza.

Di contrario avviso è stata la Corte Costituzionale, che ha in più sentenze dichiarato la conformità delle misure di prevenzione alla Costituzione<sup>44</sup>, semplicemente considerandole rispettose dell'art. 13 Cost.

A ben vedere, però le leggi che regolano la materia *de qua* (l.1423/1956; l. 575/1965, poi confluite nel d. lgs. n. 159/2011) sembrano non essere pienamente rispettose della riserva assoluta di legge voluta dallo stesso articolo, laddove le diverse formulazioni riferite alle categorie di soggetti passibili delle misure non consentono di enucleare con precisione *“i casi e i modi previsti dalla legge”*.

---

<sup>40</sup> AMATO, *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in AA.VV., *La legge antimafia tre anni dopo*, a cura di Fiandaca e Costantino, Milano, 1986, 140.

<sup>41</sup> PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, parte speciale*, Padova, 1992, 273.

<sup>42</sup> CERASE, *La confisca dei beni sproporzionati innanzi alle Sezioni unite*, DPP, 2004, 1111 ss.

<sup>43</sup> BRICOLA, *Forme di tutela “ante delictum” e profili costituzionali della prevenzione*, p. 29, in *Le misure di prevenzione (Atti del 9° Convegno “De Nicola”)*, Milano, 1975.

<sup>44</sup> Sentt. N. 23 del 1964 (cit.); 30 giugno 1964, n. 68; 29 maggio 1968, n. 53; 27 marzo 1969, n. 32.

Sotto questo profilo, non viene rispettato neppure il principio di tassatività.

Basti pensare ad avverbi come “*abitualmente*”, ad imprecise nozioni quali “*condotta*”, “*comportamento*”, o ancora a verbi dall’impalpabile consistenza, ad esempio “*mettere in pericolo*”.

Non è per nulla difficile notare come tali locuzioni cerchino, a loro volta, appigli semantici più sicuri, soprattutto ove in sede di richiesta (*rectius*, proposta) si debba dimostrare l’esistenza di “*elementi di fatto*”, da parte dell’autorità proponente, e si cerchino elementi a difesa, dal lato del soggetto proposto.

È evidente che le imprecisioni rilevate vadano, in ultima analisi, a ritorcersi negativamente sul piano probatorio, ove invece in campo processuale penale, quando si tratta di restrizioni alla libertà personale, il legislatore fa ampio uso di *standards* applicativi tutto sommato precisi (“*al di là di ogni ragionevole dubbio*” - art. 533 c.p.p.; “*gravi indizi di colpevolezza*” – art. 273 c.p.p.; “*assolutamente indispensabile per la prova dei fatti*” – art. 224 bis c.p.p.; “*assolutamente indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini*” – art. 267 c.p.p.; “*specifici elementi*”, “*fondato pericolo*” - art. 384 c.c.p.; ecc..).

A fronte di tali elementi, connotati da un’esile impalcatura a livello probatorio, che si ripercuote con conseguenze pregiudizievoli sul piano della difesa, si è ipotizzato, agli antipodi del principio costituzionale, una presunzione di colpevolezza operante nei confronti del proposto<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> ILLUMINATI, *op. cit.*, 207.

In virtù di tale principio, mai presente nel processo penale, risulta ribaltato anche l'onere della prova.

Dalla presunzione di non colpevolezza, discende infatti che l'onere di provare l'accusa mossa nei confronti dell'indagato/imputato spetta a colui che la sostiene, ossia il pubblico ministero, secondo il criterio civilistico (art. 2697 c.c.) espresso nel brocardo latino "*onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat*".

Al contrario, se ad essere applicata è la presunzione di colpevolezza, graverà sul prevenuto l'onere di dimostrare la sua innocenza, ovvero, nello specifico, l'insussistenza o insufficienza degli elementi posti a base della proposta.

Un chiaro esempio di inversione dell'onere della prova si riscontra nelle misure di prevenzione del sequestro e della confisca, ove opera la presunzione che le rende applicabili ogniqualvolta sussista una sproporzione tra i beni di cui il soggetto dispone, anche per interposta persona, e il reddito dichiarato<sup>46</sup>.

In questo frangente, pertanto, dovrà essere il proposto a dimostrare l'insussistenza di tale sproporzione al fine di evitare l'applicazione di dette misure.

A tal proposito, non manca chi ha parlato di *probatio diabolica* circa l'infondatezza dei sospetti, andando ancora oltre: se il prevenuto non riesce a dimostrare la legittima provenienza dei beni oggetto di sequestro, in caso di dubbio il giudice non dovrà assolvere,

---

<sup>46</sup> BARGI, *Il procedimento di prevenzione e i principi del giusto processo*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, 65.

bensì applicare la misura; la regola che qui vige è quella “*in dubio contra reum*”<sup>47</sup>.

Le conseguenze che discendono direttamente dal principio di presunzione di non colpevolezza non trovano spazio nel procedimento di prevenzione: la regola di trattamento non viene rispettata in quanto il “sospettato” viene sottoposto a limitazioni della libertà personale variamente afflittive, con conseguente differenziazione di trattamento rispetto agli altri cittadini da un punto di vista sociale, fisico e morale (viene così scalfito anche il principio di uguaglianza).

La regola probatoria e, di conseguenza, quella di giudizio vengono eluse dal momento che – come detto – in caso di dubbio, gli elementi fondanti la misura di prevenzione si assumono sufficienti (*rectius*, sospettosamente sufficienti) al fine di irrogarla, prevedendo i citati meccanismi presuntivi.

In generale, allora, non può negarsi in radice una forte impermeabilità del procedimento di prevenzione rispetto alla presunzione di innocenza.

Ancora, data la rilevata indeterminatezza delle leggi che regolano la materia, il principio di tassatività non solo è destinato a rimanere lettera morta, ma per di più, determina una conseguenza che va ad intaccare un altro principio, quello della giurisdizionalità del processo.

Com'è noto, il procedimento di prevenzione ha progressivamente subito un processo di “giurisdizionalizzazione”: si è passati da un sistema basato dapprima su misure di polizia, poi

---

<sup>47</sup> BOCCHINI, *L'accertamento della pericolosità*, in *La prova penale*, a cura di Gaito, I, Torino, 2008, 621; FILIPPI-CORTESI, *Il codice delle misure di prevenzione*, Torino, 2011, 157.

divenute amministrative, per giungere, infine, a misure giurisdizionali<sup>48</sup>.

Tale traguardo ha portato con sè radicali cambiamenti, soprattutto sul fronte processuale: ci si riferisce al riconoscimento del diritto di difesa effettiva ed alle garanzie connesse al principio del contraddittorio.

L'assistenza tecnica del difensore, infatti, non era prevista come obbligatoria nel procedimento di prevenzione.

A seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata per contrasto con l'art. 24, comma 2 Cost., per l'omessa previsione dell'assistenza tecnica obbligatoria del difensore, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della l. 27 dicembre 1956 n. 1423, nella parte in cui, appunto, non prevede tale presenza come obbligatoria<sup>49</sup>.

Con sentenza 25 marzo 1975, n. 69, la Consulta ha poi riconosciuto il principio del contraddittorio come canone cui il procedimento di prevenzione deve ispirarsi.

L'avviso di fissazione della data di udienza deve contenere, oltre agli elementi formali (il destinatario, il giudice che lo ha emesso, la data e il luogo dell'udienza, l'autorità giudiziaria dinnanzi cui comparire) anche una concisa esposizione dei contenuti della proposta (art. 7, comma 2 codice antimafia così come modificato dalla novella del 2017).

---

<sup>48</sup> NADDEO, *Un passo avanti verso il consolidamento garantistico del processo di prevenzione*, DPP, 2010, 829.

<sup>49</sup> Corte costituzionale, sent. 25 maggio 1970, n. 76, in *Giurisprudenza costituzionale*, II/1970, 1022-1032.

L'avviso in tal modo redatto viene a costituire, nel procedimento di prevenzione, l'equivalente dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415bis c.p.p.)<sup>50</sup>.

Tuttavia, il termine di notifica alle parti private – tra cui il difensore – dell'avviso di udienza, fissato in dieci giorni, prima della stessa data di udienza, non può dirsi adeguato alle reali esigenze di difesa, tanto più se si considera che il contenuto della proposta si basa su elementi scaturiti da indagini molto pregnanti, costituite da “atti a forma libera” - soprattutto quelle di carattere patrimoniale - e spesso, compiute in periodi molto lunghi.<sup>51</sup>

Inoltre, i soggetti che possono compiere le indagini sono molteplici (gli stessi titolari della proposta) e il Tribunale, in particolare, quando procede alle ulteriori indagini indicate dall'art. 19, comma 5 codice antimafia, lo fa in assenza di contraddittorio, poichè si sostanziano, secondo la giurisprudenza, in “*atti a sorpresa prodromici all'applicazione delle misure cautelari reali*”<sup>52</sup>.

Per quanto concerne l'istruzione probatoria dibattimentale, bisogna rinviare all'art. 666 c.p.p. (art. 7, comma 9 codice antimafia), che disciplina il procedimento di esecuzione: questa fase risulta affidata al giudice, il quale “*può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno; se occorre assumere prove, procede in udienza nel rispetto del contraddittorio*” (art. 666, comma 5 c.p.p., che a sua volta rimanda all'art. 185 disp. att., a norma del quale “*il giudice procede senza particolari formalità*”

---

<sup>50</sup> GUERRINI, MAZZA, RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, Padova, 2004, 286.

<sup>51</sup> BARGI, *Il procedimento di prevenzione e i principi del giusto processo*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, cit., 74.

<sup>52</sup> Cass., sez. II, 16.4.2009, Di Salvo, CED, rv. 244150, Cass., sez. II, 22.4.2009, Buscema, rv. 244878.

*anche per quanto concerne la citazione e l'esame dei testimoni e l'espletamento della perizia'').*

Pertanto, il contraddittorio in fase di verifica della pericolosità sociale è meramente formale.

La Corte di Cassazione, dal canto suo, ha fatto salvi i diversi regimi – di valutazione probatoria e di giudizio – in ragione del diverso oggetto del processo: mentre nel processo penale, l'oggetto è l'accertamento di un fatto di reato, il procedimento *ante-delictum* è volto a valutare la pericolosità del soggetto, senza che venga consumato un reato<sup>53</sup>.

La posizione assunta sul punto dalla Suprema Corte, pare, tuttavia, criticabile: se il diverso oggetto dell'accertamento consente di giustificare l'autonomia tra i due processi<sup>54</sup>, non può derogare a una giusta regolamentazione in punto di garanzie.

I diritti fondamentali devono essere tutelati in entrambi i processi, a prescindere dall'oggetto.

La forma del provvedimento con cui il giudice emette la decisione in sede di prevenzione è il decreto motivato<sup>55</sup> (art. 7, comma 1 codice antimafia), equiparato alla sentenza<sup>56</sup>, quanto a natura ed efficacia. Come questa, è infatti impugnabile sia in appello che in Cassazione (art. 27 codice antimafia).

---

<sup>53</sup> Per tutte, Cass., sez. V, 25.1.2008, M., CED, rv. 239817.

<sup>54</sup> Corte cost., sent. 22.7.1996, n. 275, GiC, 1996, 2413.

<sup>55</sup> CORTESI, M.F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale* diretto da G. Spangher, VII, 1 – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Milanofiori Assago, 2011, 575; GIUNCHEDI, F., *Le forme del procedere e il generale rinvio all'art. 666 c.p.p.*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, *Diritto e procedura penale*, collana diretta da A. Gaito, B. Romano, M. Ronco, G. Spangher, Torino, 2013, 233-263.

<sup>56</sup> Secondo Cass. pen., S.U., 8/1/2010, G.P., in CED N. 245147 «Il decreto che conclude il procedimento di prevenzione ha natura di sentenza..».

La decisione deve pertanto rispettare l'obbligo di motivazione, ex art. 111, comma 6 Cost.: deve contenere gli elementi oggettivamente rilevanti, valutati come indizi di pericolosità sociale, in relazione alla misura richiesta. Pertanto, dovrà essere rispettata anche la regola della correlazione tra la decisione e gli addebiti contestati (in maniera simile a quanto previsto dall'art. 521 c.p.p.)<sup>57</sup>.

Secondo la giurisprudenza, inoltre, avendo natura di sentenza, al decreto che dispone una misura di prevenzione «si applicano le disposizioni relative ai requisiti indicate, (per la sentenza) nell'art. 546 c.p.p., tra cui quello della sottoscrizione del giudice, la cui mancanza ne determina la nullità»<sup>58</sup>.

Prima della legge n. 161/2017, la valutazione degli elementi forniti a sostegno della proposta era molto evanescente, “*essenzialmente sintomatica*”<sup>59</sup>, basata su accertamenti che non hanno la stessa consistenza delle prove poste alla base di una sentenza di condanna nel processo, e che neppure devono sottostare ai canoni che l'art. 192 c.p.p. richiede per la valutazione degli indizi<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> CELOTTO, *La prevenzione speciale, i principi costituzionali e le garanzie europee*, in AA.VV., *Misure di prevenzione, op.cit.*, 35.

<sup>58</sup> Cass. pen., S.U., 8/1/2010, G.P., in CED n. 245147.

<sup>59</sup> GIUNCHEDI, *Le deficienze probatorie e di tutela effettiva delle posizioni soggettive*, in a cura di S. Furfaro, *Diritto e procedura penale*, collana diretta da A. Gaito, B. Romano, M. Ronco, G. Spangher, Torino, 89.

<sup>60</sup> Cass., sez. VI, 27.5.1997, Di Giovanni ed altri, CP, 1998, 243, secondo cui nel procedimento di prevenzione la motivazione del decreto “è sostanziata non da prove, come una sentenza richiede, ma da semplici indizi, non necessariamente caratterizzati dalla gravità, dalla precisione e dalla concordanza”.

Il legislatore avrebbe volutamente eluso ogni riferimento lessicale al termine “prove” o “indizi”, al fine di non addentrarsi nel tema degli *standard* valutativi<sup>61</sup>.

Tuttavia, a seguito della novella, il legislatore ha espressamente utilizzato il termine “prove”: l’art. 7, in cui è stato inserito il comma 4-*bis*, dispone infatti che il Tribunale, concluso l’accertamento circa la regolare costituzione delle parti, ammette le prove rilevanti, escludendo quelle vietate dalla legge o superflue.

Pertanto, adesso, lo *standard* valutativo che il giudice deve adottare fa riferimento alla prova.

Come osservato<sup>62</sup>, il giudice, per giungere logicamente alla decisione, dovrebbe seguire almeno due passaggi:

- 1) spiegare il fatto dal quale si desume la pericolosità, ad esempio, il vivere abitualmente con i proventi di attività delittuose (c.d. “fatto primario”);
- 2) provare ciò che si assume nel fatto primario, attraverso prove (c.d. “fatto secondario”).

Nel processo di prevenzione, il fatto primario e il fatto secondario si compenetrano, poiché i fatti posti alla base del primo momento sono gli stessi che vengono richiamati nel secondo.

Si è giunti a dire, così argomentando, che “*la polizia si trasforma anche in testimone*” e che l’epilogo di tali passaggi è che “*non c’è motivazione nel processo di prevenzione*”<sup>63</sup>.

Tali conclusioni appaiono oggi estremamente critiche: da un lato, è ormai appurato l’obbligo di motivazione che incombe sul

---

<sup>61</sup> GIUNCHEDI, *Le deficienze probatorie*, op. cit., 86.

<sup>62</sup> AMODIO, *Il processo di prevenzione: l’illusione della giurisdizionalità*, in *La giustizia penale*, 1975, 501.

<sup>63</sup> AMODIO, *ivi*, 503.

giudice nel momento in cui redige il decreto<sup>64</sup>; dall'altro lato, non può sottacersi che residui un certo margine di discrezionalità, seppur circoscritta a seguito dei recenti interventi normativi<sup>65</sup>, in capo al giudice nel decidere.

Tale residua discrezionalità potrebbe snaturare la funzione ed intaccare l'indipendenza stessa della magistratura (art. 104 Cost.)<sup>66</sup> rispetto al potere esecutivo: il giudice della prevenzione decide sulla base degli atti compiuti – *ex ante* – dagli organi di polizia, i quali si inseriscono, quasi automaticamente, in sede di decisione<sup>67</sup>.

A tal proposito, non è mancato chi ha definito il giudice come «arbitro della prova»<sup>68</sup>.

Inoltre, il giudice non si limita a decidere in ordine all'applicazione o meno delle misure, ma gode di poteri più ampi. L'art. 19, comma 5 del c.d. Codice Antimafia stabilisce che il Tribunale può, nel corso del procedimento, ove necessario, compiere ulteriori indagini oltre a quelle già compiute dai soggetti legittimati. Si realizza in tal modo un vistoso punto di rottura con il principio di disponibilità delle prove in capo alle parti e il carattere eccezionale dell'acquisizione di prove d'ufficio, che informa il processo penale (art. 190 c.p.p.).

---

<sup>64</sup> Tale obbligo è stato, peraltro, definito come l'unica effettiva garanzia del procedimento di prevenzione. Cfr. BARGI, *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione*, Napoli, 1988, 14.

<sup>65</sup> Il riferimento è sempre alla legge n. 161/2017.

<sup>66</sup> Sono invece fatti salvi i principi di terzietà ed imparzialità (art. 111, c. 2 Cost), a seguito del riconoscimento dell'operatività delle disposizioni sulla incompatibilità e sulla ricsuzione del giudice nel processo di prevenzione, come conseguenza applicativa del giusto processo (Corte cost. n. 283/2000, che ha espressamente riconosciuto operativo l'art. 37, c. 1, lett. b) c.p.p.

<sup>67</sup> La giurisprudenza ha ritenuto “consentita la diversa composizione del collegio tra un'udienza e l'altra, risolvendosi ciò in una garanzia di assoluta imparzialità del giudice nei confronti dei soggetti proposti”. (Cass., sez. V, 7.2.2002, Cattafi, CP, 2002, 3869).

<sup>68</sup> BOCCHINI, *La prova nel procedimento di prevenzione*, in *La prova penale*, a cura di Gaito, II, Torino, 2008, 887.

Lo *standard* della mera necessità, in luogo dell'assoluta necessità richiesta dall'art. 507 c.p.p. rivela la presenza di residui inquisitori, restii a lasciare il processo di prevenzione.

*“Il giudice si trasforma in un funzionario di polizia”*; pertanto, l'indipendenza del giudice è *“un valore che non trova modo di operare nel processo di prevenzione”*<sup>69</sup>.

Nel processo penale, i poteri discrezionali di scelta dell'organo giudicante, possono trovare “giustificazione” nella finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 Cost.), attribuendogli l'opportunità di “cucire” addosso al reo le sanzioni maggiormente rispondenti alla finalità di risocializzazione, sulla base della sua condotta, personalità, gravità del reato, ecc.

Ma se tale argomento è pienamente ammissibile nell'ambito del processo ordinario, in quello di prevenzione sconta un vizio di fondo: la finalità rieducativa opera nei confronti di chi ha commesso un reato. Che senso ha, allora, parlare di risocializzazione di un soggetto che viene, proprio attraverso le misure *ante-delictum*, allontanato dalla società?

Infine, è opportuno accennare al principio di ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, comma 2 Cost.: pare difficile ammettere che sia pienamente rispettato, dal momento che, eccetto l'art. 24 codice antimafia - che stabilisce un termine perentorio che regoli la durata del sequestro - il codice è cosparso di termini ordinatori<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> AMODIO, *ivi.*, 501.

<sup>70</sup> V., per esempio, l'art. 7, comma 1 d. lgs. 159/2011: «Il Tribunale provvede, con decreto motivato, entro trenta giorni dal deposito della proposta» senza prevedere che il termine sia previsto a pena di decadenza.

Si è detto che il processo di prevenzione, a seguito di una serie di interventi della Corte costituzionale, è stato giurisdizionalizzato.

Fondamentale in questo processo, è stato il riconoscimento, in capo al soggetto proposto, della “*possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d’appello*”<sup>71</sup>, stabilito dalla Corte di Strasburgo come diritto “essenziale” alla realizzazione delle garanzie sancite dall’art. 6, par. 1, CEDU, recepito in Italia con sentenza n. 93/2010 della Corte Costituzionale<sup>72</sup>.

Il concetto di giurisdizionalità può intendersi in un duplice senso: soggettivo oppure oggettivo<sup>73</sup>. La concezione soggettiva, si riferisce al processo di prevenzione in cui vi è il giudice come organo deputato a decidere, a differenza dei primi anni, quando tale processo era di competenza amministrativa, poiché protagonisti delle scelte fondamentali erano gli organi di polizia e il questore.

L’accezione oggettiva di giurisdizionalità va letta, in maniera più pregnante, come presenza effettiva delle garanzie, all’interno del procedimento di prevenzione, che regolano il processo penale.

Si è parlato, a tal riguardo, di “recupero delle garanzie” sul piano processuale: un meccanismo del genere avrebbe dovuto compensare, tramite una “procedura garantita”, la mancanza di

---

<sup>71</sup> Corte EDU, sent. 13.11.2007, causa *Bocellari e Rizza contro Italia*; sent. 8.7.2008, *Pierre ed altri contro Italia*, sent. 5.1.2010, *Bongiorno contro Italia*.

<sup>72</sup> «L’udienza si svolge senza la presenza del pubblico. Il presidente dispone che il procedimento si svolga in pubblica udienza quando l’interessato ne faccia richiesta» (art. 7, comma 1 codice antimafia).

<sup>73</sup> AMODIO, *Il processo di prevenzione: l’illusione della giurisdizionalità*, in *La giustizia penale (Parte Terza: Procedura Penale)*, 1975, 499.

tassatività delle fattispecie evidente nel dettato normativo (sostanziale)<sup>74</sup>.

Fatta questa dovuta premessa, è necessario enucleare il significato da attribuire al termine “giurisdizionalità”, seguendo un iter logico strutturato su due ordini di questioni:

1) nonostante una progressiva “estensione delle garanzie”- tipiche del processo penale - al procedimento di prevenzione (l’obbligatorietà della difesa; una maggiore consistenza sostanziale nell’accertamento dei presupposti applicativi; la possibilità che l’udienza in sede di prevenzione possa essere celebrata, su istanza di parte, sotto forma di pubblica udienza, i rimedi delle impugnazioni, in appello e Cassazione, avverso il decreto applicativo), può quest’ultimo essere equiparato al primo in punto di effettività delle garanzie?

2) Che tipo di rapporti intercorrono tra autorità giudiziaria e autorità di pubblica sicurezza nel processo di prevenzione?

In altri termini, occorre verificare quanto sia importante il ruolo della polizia - che effettua le c.d. “indagini di prevenzione” - rispetto alla decisione del giudice, quasi come se, proprio attraverso la sua attività investigativa, partecipasse alla medesima.

È facile constatare che le garanzie attinenti al giusto processo sono state riconosciute solo riguardo taluni aspetti, almeno dal punto di vista sostanziale.

---

<sup>74</sup> NUVOLONE, *Relazione di sintesi*, in *Misure di prevenzione: atti del Convegno tenuto ad Alghero nel 1974*, Milano, 1975 – 16, XV, 614.

Per esempio, non può dirsi con certezza che un principio fondante il processo penale, come l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), sia operante nel processo *de quo*<sup>75</sup>.

Com'è noto, esso è connaturato all'assolvimento di due principi fondamentali: il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e il principio di legalità (art. 25 Cost.).

Il primo assicura l'esercizio dell'azione penale nei confronti di tutti, anche se la persona offesa dal reato versi in una condizione economica che non le consentirebbe di agire.

Il secondo profilo è stato già analizzato.

Ora, gli stessi principi dovrebbero essere riconosciuti all'azione di prevenzione, che tuttavia, diversamente dall'azione penale, non viene definita espressamente "obbligatoria", né in Costituzione, né in altre leggi ordinarie.

Sul punto è necessaria una premessa: tra i soggetti attivi dell'azione di prevenzione, il pubblico ministero è stato inserito solo in un momento successivo rispetto agli altri. Mentre infatti, in origine, competente per la proposta era il solo questore, con il d. lgs. 159/2011, la competenza è stata estesa anche a: procuratore nazionale antimafia; procuratore della Repubblica distrettuale e, a seguito della l. n. 161/2017, in determinati casi, circondariale; direttore della Direzione Investigativa Antimafia.

Si è sostenuto che la proposta di prevenzione corrisponda all'esercizio dell'azione penale, e pertanto, debba ritenersi, come

---

<sup>75</sup> Con sent. n- 27086/2011, la Suprema Corte ha stabilito che il procedimento di prevenzione, funzionale all'applicazione della misura, ha sempre inizio con l'atto di proposta avanzata dal titolare dell'azione di prevenzione.

quella, obbligatoria, proprio al fine di garantire l'uguaglianza dei cittadini, nonché l'indipendenza del pubblico ministero<sup>76</sup>.

Dottrina più datata riteneva l'azione penale discrezionale, in quanto promossa solo qualora lo avessero ritenuto gli organi di polizia. Un sistema del genere ammetteva “*la determinazione di sacche, di sfere di immunità*”<sup>77</sup>, in aperto contrasto con il principio di uguaglianza.

Oggi, come detto, la situazione è cambiata, ma ciononostante, un'ulteriore modifica si rende necessaria: l'auspicio è quello che l'azione di prevenzione, parimenti a quella penale, divenga monopolio del pubblico ministero, al fine di garantire l'indipendenza e la qualificazione giuridica, doverose in un processo all'esito del quale viene ristretta la libertà personale<sup>78</sup>.

Altra questione di rilievo è rappresentata dalla disparità di regime tra la proposta di applicazione delle misure di prevenzione personali e quella relativa alle misure patrimoniali. Mentre, infatti, la prima deve essere sempre motivata dall'organo proponente, il sequestro dei beni può essere richiesto anche d'ufficio dal tribunale, con decreto motivato, allorquando “la persona nei cui confronti è stata presentata la proposta risulta 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

---

<sup>76</sup> FILIPPI, *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali – Profili processuali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in *Dottrina e Dottrine, Giurisprudenza Italiana*, 6/2015, p. 1520.

<sup>77</sup> AMODIO, *Il processo di prevenzione*, cit., 502. L'autore riporta, a sua volta, l'espressione utilizzata da Pavarini, intervenuto nel medesimo X Convegno De Nicola su “Le misure di prevenzione”, tenutosi ad Alghero dal 20 al 25 aprile 1974.

<sup>78</sup> CORTESI, M.F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, op. cit., 593.

siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, ovvero dispone le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti”<sup>79</sup>.

Orbene, affinché operi sempre il principio *ne procedat iudex ex officio*, sarebbe opportuno che il tribunale procedesse solo su proposta motivata<sup>80</sup>.

Da quanto osservato in ordine ai principi costituzionali coinvolti nel procedimento di prevenzione, discende un’ambiguità di fondo: il legislatore della prevenzione, intervenuto in più occasioni per adeguare le misure di prevenzione ai precetti costituzionali, non lo ha mai fatto appieno. L’ultimo intervento, di appena qualche mese fa, ha in parte appianato le discrasie con la Carta fondamentale, ma per capire se queste siano state veramente estirpate, bisognerà attendere e l’applicazione pratica – con i relativi interventi giurisprudenziali – e le opinioni della dottrina.

D’altro canto, la disciplina deve fare i conti con l’innegabile esigenza di giustizia che i cittadini proclamano a gran voce, e che rende le misure *ante-delictum* irrinunciabili sul piano sociale: *“l’ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 17 della Costituzione”*<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Nuovo art. 20, comma 1 codice delle leggi antimafia, così come sostituito ad opera dell’art. 5, comma 4, legge n. 161/2017.

<sup>80</sup> FILIPPI, *Le misure di prevenzione*, op. cit., 1521.

<sup>81</sup> C. Cost., sent. 5.5.1959, n. 27.

La Corte EDU ha riconosciuto le misure di prevenzione personali compatibili con la Cedu<sup>82</sup>, distinguendo tra misure privative e misure limitative della libertà personale.

Le prime si trovano enunciate all'art. 5 § 1 (lett. da a) a f) e per essere applicate richiedono il verificarsi di specifiche condizioni.

Le seconde, invece, sono previste dall'art. 2 del protocollo addizionale n. 4 che garantisce la libertà di circolazione attraverso la presenza di tre requisiti: 1) la previsione per legge; 2) la necessità di assicurare la tutela degli interessi elencati nello stesso art. 2 § 3 (sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, ordine pubblico, prevenzione dei reati, protezione della salute e delle libertà altrui); 3) proporzione tra il rispetto del diritto garantito dalla norma e le esigenze della collettività.

Afferma la Corte EDU che, ai fini della distinzione tra limitazione e privazione della libertà personale, non bisogna andare a guardare la qualificazione giuridica adottata dall'ordinamento nazionale, ma la situazione riportata nel caso concreto.

Pertanto, la Corte fa riferimento a criteri di tipo quantitativo, quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della sanzione o della misura imposta. Inoltre, la privazione della libertà avviene allorquando venga a mancare completamente la libertà fisica, in quanto si realizzano delle vere e proprie coercizioni sul corpo (ad esempio, nel caso di arresto, fermo e detenzione), ma anche

---

<sup>82</sup> MAUGERI, A. M., *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine. Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008, p. 11 ss.

in presenza di atti particolarmente incisivi sulla libertà di circolazione, o di sorveglianza rigorosa delle forze dell'ordine<sup>83</sup>.

Dei principi costituzionali oggetto di disamina, alcuni sono applicabili a tutti, sempre e comunque; altri sono applicabili solo al processo penale.

È bene, dunque, distinguere quali rientrino nella materia penale rispetto a tutti gli altri.

Per capire se le misure di prevenzione rientrano o no nella materia penale, si rende necessario un richiamo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha individuato alcuni criteri indicativi della presenza della materia penale.

Secondo quanto stabilito nell'importantissima sentenza, risalente ma divenuta sin da subito *leading case*, della Corte Europea Dei diritti dell'Uomo dell'8 giugno 1976, *Engel c. Olanda*, al fine di stabilire se un procedimento abbia ad oggetto accuse in materia penale, occorre considerare tre diversi fattori:

- la qualificazione giuridica conferita dallo Stato convenuto all'illecito contestato. Tale indicazione, tuttavia, ha solo un valore formale e relativo poiché spetterà alla Corte verificare la correttezza di tale qualificazione alla luce degli altri fattori indicativi del carattere "penale" dell'accusa.

- la natura dell'illecito commesso. Tale natura deve essere sostanziale, ossia tale da far comprendere se si è di fronte ad una condotta in violazione di una norma posta a presidio dell'intera

---

<sup>83</sup> MENDITTO, F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 23 maggio 2016, p. 9.

collettività, anche alla luce della normativa comune alle singole legislazioni degli Stati contraenti.

- il grado di severità della pena che rischia la persona interessata. Il carattere penale di un procedimento è subordinato al grado di gravità della sanzione di cui è astrattamente passibile la persona interessata e non alla gravità della sanzione inflitta nel caso concreto.

I criteri citati possono essere applicati alternativamente, o cumulativamente, qualora analizzando singolarmente ognuno di essi, non si sia in grado di giungere ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di un'accusa in materia penale<sup>84</sup>.

Orbene, alla luce di questi criteri-guida, si può concludere che:

- la qualificazione giuridica conferita dallo Stato italiano alle misure di prevenzione non è espressamente riconosciuta come penale, ma significherebbe coprirsi gli occhi dinnanzi all'evidenza ammettere il contrario: limitazioni più o meno ampie della libertà personale di soggetti "indiziati" di aver commesso un reato ed appartenenti a categorie pre-determinate di pericolosità non rientrano di certo né nella sfera di applicazione del diritto civile, né del diritto amministrativo, né di qualsivoglia altra branca del diritto.

- L'illecito commesso, che in questo caso manca, in quanto si tratta in realtà di un illecito *non ancora* commesso, ma che si vuole prevenire, appartiene a categorie individuate secondo lo schema tipico del codice penale. Difatti, il riferimento ai reati di cui il proposto è indiziato, è contenuto o all'interno del codice penale, o in altre leggi penali.

---

<sup>84</sup> Corte edu, Iussila contro Finlandia n. 73053/2001, sent. Grande Stevens c. Italia del 4 marzo 2014.

- Per quanto concerne, infine, il grado di severità della pena comminata in astratto, sebbene non si tratti qui di una pena, ma di una misura di prevenzione, bisogna rilevare che il relativo grado di severità è variabile, partendo da una dimensione poco limitativa delle libertà in gioco, fino a giungere a limitazioni della libertà personale molto severe, o di altri diritti costituzionalmente garantiti, come la libertà di circolazione e soggiorno.

Dunque, alla luce del quadro analizzato, prendendo come punto di partenza i criteri stabiliti dalla sentenza Engel c. Olanda, non si ha motivo di ritenere che le misure di prevenzione non rientrino a pieno titolo nell'alveo applicativo della materia penale. E se potessero scorgersi opinioni discordi da questa conclusione, sarebbero accettabili da un punto di vista della forma, ma non della sostanza.

Il “marchio inequivocabilmente penalistico che contrassegna l'intera materia” è connaturato alla natura giurisdizionale del processo di prevenzione, nonché conseguenza diretta dell'ampia fascia di diritti di libertà e diritti del cittadino - tra i quali il diritto di proprietà - che vengono pesantemente incisi dalle misure di prevenzione<sup>85</sup>.

Sul punto anche la giurisprudenza della Corte di cassazione, della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo è concorde<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> D'ASCOLA, VINCENZO NICO, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, 51-64.

<sup>86</sup> A titolo esemplificativo, si veda Cass., Sez. Un., 25.3.2010, Cagnazzo ed alt., *CP*, 2010, 3049; C. Cost., sent. 12.3.2010, n. 93, *DPP*, 2010, 7, 829 ss; Corte eur. dir. uomo, 9.2.1995, Welch c. Regno Unito, *Juris data*; Id., 30.8.2007, Sud Fondi e altro c. Italia, *CP*, 2008, 3503; Id., 13.11.2007, Bocellari e Rizza c. Italia, *CP*, 2008, 828; Id., 8.7.2008, Perre e alt. c. Italia, *CP*, 2008, 4412. Per una compiuta ricognizione della giurisprudenza della CEDU in tema di confisca, MAIELLO, *Confisca, Cedu e diritto dell'Unione tra questioni risolte e altre ancora aperte*, 11 luglio 2012, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

Conseguentemente, i principi di matrice costituzionale che vanno applicati saranno non solo quelli riferiti a tutti, cittadini e non, sempre e comunque, ma anche quelli applicabili al processo penale.

## **CAP. 1: I PRESUPPOSTI APPLICATIVI**

### ***1.1 Le categorie di pericolosità***

Poiché la finalità primaria delle misure di prevenzione è quella di accertare *ante delictum* la pericolosità del soggetto, occorre, anzitutto, verificare l'appartenenza della persona nei cui confronti si procede ad almeno una delle categorie di pericolosità sociale delineate dal legislatore.

Prima ancora, bisogna precisare che l'«elenco» delle «persone pericolose» è frutto dell'avvento della Costituzione, da un lato, e da interventi giurisprudenziali, dall'altro.

Prima della Costituzione, infatti, il legislatore introdusse le misure di polizia *preater delictum* con la Legge Pica del 1863, inizialmente applicabili nei confronti di oziosi e vagabondi. In un secondo momento, venne estesa al fine di combattere il fenomeno del brigantaggio, che – com'è noto – aveva preso piede nel Sud Italia, da poco liberato.

La legittimazione a tali misure era così condivisa: l'esigenza di porre un argine a fenomeni tanto cruenti non aveva bisogno di ulteriori spiegazioni.

Il periodo fascista – in cui lo Stato ricopriva una posizione di indiscussa superiorità rispetto all'individuo – non fece altro che irrigidire le misure limitative della libertà personale: con i testi unici di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931 fu istituito il c.d. *confinò di polizia*, misura di prevenzione evidentemente orientata a sconfiggere l'opposizione politica<sup>87</sup>.

D'altro canto, la necessità di contrastare i dilaganti fenomeni criminali dell'epoca, faceva guardare con favore alle misure di prevenzione, anche da parte della scuola positiva, laddove le pene non bastavano più, e le misure di sicurezza trovarono in questo terreno l'humus ideale per radicarsi.

Dopo la promulgazione della Carta Fondamentale, che rispetto allo Statuto albertino è una c.d. costituzione “rigida”, il legislatore si sarebbe dovuto adeguare ai principi di inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.) e legalità in materia penale (art. 25, comma 2 Cost.).

Tuttavia, tale auspicato adeguamento fu il frutto, amaro e tardivo, di progressive critiche dottrinali e snodi giurisprudenziali.

La legge n. 1423/1956, che introdusse la disciplina delle misure di prevenzione *personali*, faceva riferimento, inizialmente, a non altrimenti specificate “tipologie d'autore”, tra i quali gli oziosi e i vagabondi.

Già da allora si riscontrarono forti tensioni interpretative tra dottrina, da un lato, e legislatore e giurisprudenza, dall'altro: mentre la prima si faceva – e si fa ancora tutt'oggi – portavoce delle esigenze di rispetto dei principi costituzionali in materia di misure *ante*

---

<sup>87</sup> PETRINI, *La prevenzione inutile – Illegittimità delle misure paeter delictum*, Napoli, 1996, 129.

*delictum*, delineandole con l'appellativo "pene del sospetto"<sup>88</sup>, i secondi le hanno sin da subito avallate.

La prima, più importante pronuncia in materia da parte della Consulta è stata la celebre sentenza n. 177 del 1980, con la quale la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della locuzione "proclivi a delinquere" - inserita nella legge 1423 come categoria passibile di misure di prevenzione - per contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost<sup>89</sup>.

Con altre sentenze, invece, l'indirizzo della Corte si è mantenuto costante nel senso di ammettere la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione, sia con riferimento al principio di legalità, sia riguardo alla limitazione della libertà personale, giustificata dalla finalità di prevenzione<sup>90</sup>.

Con specifico riferimento alle categorie di pericolosità, la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 2 e 11 del 1956 ha stabilito che il giudizio prognostico di pericolosità, di esclusiva competenza del giudice, deve trovare riscontro nelle fattispecie di pericolosità (o categorie soggettive) previste dalla legge.

Inoltre, con sent. n. 23 del 1964, la Consulta ha specificato che la differenza che intercorre tra le pene e le misure di prevenzione determina, di conseguenza, diverse modalità di accertamento, che permettono, per le seconde, di ricorrere anche all'utilizzo di elementi presuntivi, seppur ancorati a comportamenti obiettivamente identificabili.

---

<sup>88</sup> BRICOLA, *Forme di tutela "ante delictum" e profili costituzionali della prevenzione*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno C.N.P.D.S., Alghero, 26-28.4.1974, Milano, 1975, 47 ss.

<sup>89</sup> C. Cost., sent. 22.12.1980, n. 177, FI, 1981, I, 330.

<sup>90</sup> C. Cost., sent. 5.5.1959, n. 27, GiC, 1959, 355.

Ciò significa, concretamente, non che il legislatore debba procedere alla loro individuazione con minor rigore, bensì con un diverso rigore, che vada comunque a dimostrare la condotta abituale del soggetto, collegata con la sua tendenza a delinquere<sup>91</sup>.

In ultima analisi, dunque, la prognosi di pericolosità deve essere riscontrata in fattispecie predeterminate dalla legge e descritte in maniera rigorosa.

La fattispecie si considera sufficientemente determinata allorquando permetta all'interprete di formulare un giudizio prognostico "tipizzato".

La Corte ha poi ulteriormente specificato, nella medesima sent. n. 177/1980, che un giudizio può essere considerato tale quando le fattispecie stesse indichino i reati che si intendono prevenire.

Le leggi in materia di prevenzione che si sono succedute nel tempo, hanno delineato un sistema estremamente variegato di fattispecie di pericolosità, che possono essere suddivise come segue.

La legge n. 1423/1956, finalizzata a dare attuazione a principi dettati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 2 del 1956 "tipizzò" le categorie di *pericolosità c.d. semplice*, comprensiva per lo più delle medesime categorie di soggetti già ritenuti pericolosi dalla precedente legislazione, ossia:

- oziosi e vagabondi abituali validi al lavoro;
- persone dedite a traffici illeciti o che vivano abitualmente con il provento di delitti o con il favoreggiamento;
- persone che diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere;

---

<sup>91</sup> F. MENDITTO, *La riconducibilità della persona alle categorie di pericolosità*, in *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012, 68.

- persone dedite a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori o che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

La legge n. 575/1965 (c.d. legge antimafia) introdusse la categoria della c.d. *pericolosità qualificata o specifica*, comprensiva delle persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose.

La legge n. 152/1975 inserì poi un'ulteriore categoria di pericolosità: quella legata alla prevenzione dei fenomeni eversivi.

Infine, numerose leggi ampliarono ulteriormente le categorie di pericolosità, ricomprendendovi, con il d.l. n. 92/1998, convertito dalla legge n. 125/2008, e con la legge n. 94/2009, gli indiziati della commissione di uno dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p. e 12-*quinqüies* d.l. 306/1992, convertito dalla legge n. 356/1992.

La disciplina, estremamente frammentata, è stata poi armonizzata a partire dalla legge delega n. 136/2010.

Da ultimo, il d.lgs. n. 159/2011 ha così riordinato le categorie di pericolosità, prima previste in vari testi normativi, in un unico “*codice*”, detto delle *leggi antimafia*:

- *pericolosità comune*, già prevista dalla l. n. 1423/1956;
- *pericolosità qualificata*, già prevista dalla l. n. 575/1965;
- *pericolosità diretta a prevenire fenomeni sovversivi*, già prevista dalla l.n. 152/1975;

- *pericolosità diretta a prevenire la violenza nelle manifestazioni sportive*, con riferimento all'art. 7-*ter* l. n. 401/1989.

L'art. 2 della l. 3 agosto 1988 n. 327, recante norme in tema di misure di prevenzione personali, ha sostituito l'art. 1 della legge

1423/1956, rendendolo così conforme alla Costituzione, dopo il riconoscimento dell'illegittimità costituzionale del precedente testo normativo (il vecchio t.u.l.p.s. – r.d. 773 del 1931), che ne prevedeva l'applicazione in sede extra-giudiziale, da parte di un'apposita commissione di natura amministrativa.

Le “nuove” categorie di “pericolosità comune” sono così elencate (art. 1 d. lgs. 159/2011):

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

2) *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;*

3) *coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.*

Per tutte e tre le suddette categorie, è necessario accertare sia la relativa appartenenza del soggetto che si intende sottoporre a misure di prevenzione, sia la sua pericolosità sociale. Tale accertamento è tutt'altro che agevole, dovendo il comportamento essere ancorato a semplici elementi di fatto ovvero assurgere a indice di “dedizione” ai delitti elencati<sup>92</sup>.

Va subito ravvisato che le categorie hanno creato fermento di critiche, in particolare da parte di chi ha ritenuto che, anche laddove il legislatore si sia sforzato di dar voce alle istanze di determinatezza, la loro formulazione non è sfuggita alla c.d. “truffa delle etichette”,

---

<sup>92</sup> Codice di procedura penale – Commentari – a cura di A. Giarda e G. Spangher, III ediz., IPSOA, 2007, 7563.

in grado di infliggere una sanzione sostanziale a coloro che abbiano commesso dei delitti non provati secondo i crismi probatori tipici del processo penale<sup>93</sup>.

In particolare, la descrizione dell'ipotesi di chiusura di cui alla lett. c) - "integrità morale dei minori" - pare riaprire il varco, con la sua indeterminatezza, allo stesso inconveniente dell'espressione abrogata<sup>94</sup>.

A proposito della categoria di pericolosità generica, non si può non menzionare l'importantissima sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *De Tommaso contro Italia*, in cui la Corte ha affermato la violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 4 Cedu, che tutela la libertà di circolazione, da parte dell'art. 1 e ss. della legge n. 1423/1956 (oggi art. 1 del d. lgs. n. 159/2011)<sup>95</sup>.

Secondo la Corte, uno dei requisiti che rientrano nell'espressione "secondo la legge" è la prevedibilità dei comportamenti da cui potrebbe scaturire l'applicazione di una misura di prevenzione<sup>96</sup>; a sua volta, una regola è "prevedibile" quando offre una forma di protezione avverso interferenze arbitrarie da parte della pubblica autorità<sup>97</sup>.

Analizzando le categorie di soggetti ai quali si possono applicare le misure di prevenzione, ed il loro contenuto, la Corte ha

---

<sup>93</sup> FIANDACA, G., *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. pen.*, 4<sup>a</sup> ediz., VIII, Torino, 1994, 115.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> MAUGERI, A.M., *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera, Nota a Corte EDU, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, p. 15.

<sup>96</sup> MAIELLO, V., *De Tommaso c. Italia e la Cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2017, 8, p. 1039.

<sup>97</sup> MENDITTO, F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 4, p. 127.

ritenuto che la legge italiana non contiene previsioni sufficientemente dettagliate da indicare quali tipologie di comportamenti siano da considerarsi pericolosi per la società.

Prescrizioni come “condurre una vita onesta e secondo legge” e “non dare causa di sospetto” sono indeterminate, dal momento che non consentono alla persona di essere guidata nei suoi comportamenti e, pertanto, non sono rispettose del principio di legalità. Ciò determina, a sua volta, un’eccessiva discrezionalità in capo ai giudici in ordine all’individuazione degli elementi sintomatici di pericolosità, non prevedibili da parte del comune cittadino al fine di potersi adeguare con il suo comportamento a quelli prescritti dalla legge.

La Corte ha, così, avuto modo di precisare che le misure di prevenzione possono essere applicate non sulla base di meri sospetti, ma sulla base di una “prova fattuale” rivelatrice dell’abituale comportamento dell’individuo, o di specifici segni esteriori indicativi della sua tendenza al crimine.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che la legge 1423/1956 è formulata in termini estremamente vaghi e ampi: all’art. 1 non sono definiti con sufficiente precisione e chiarezza i soggetti a cui possono essere applicate tali misure; agli articoli 3 e 5 non è definito con sufficiente precisione e chiarezza il contenuto.

Pertanto, condanna l’Italia per violazione dell’art. 2, Protocollo n. 4 Cedu per mancanza di prevedibilità dei comportamenti relativi alle imposizioni di legge.

Il deficit di determinatezza che così emerge dalla giurisprudenza europea «opera “a monte” sulla qualità del tessuto

legislativo e si riflette sulla prevedibilità della sanzione e, in ultima analisi, sulla esigibilità delle condotte “legali”»<sup>98</sup>.

La sentenza De Tommaso, poi, ha avuto inevitabili ripercussioni anche sulla giurisprudenza interna<sup>99</sup>: da ultimo, le Sezioni Unite, pronunciatesi in un recentissimo, importante caso, hanno affermato che: «Le norme penali sono norme precettive, in quanto funzionali ad influire sul comportamento dei destinatari, ma tale carattere difetta alle prescrizioni di "vivere onestamente e di rispettare le leggi", perchè il loro contenuto, amplissimo e indefinito, non è in grado di orientare il comportamento sociale richiesto. L'indeterminatezza delle due prescrizioni in esame è tale che impedisce la stessa conoscibilità del precetto in primo luogo da parte del destinatario e poi da parte del giudice»<sup>100</sup>.

Un elemento caratterizzante le categorie di pericolosità è rappresentato dalla qualificazione penale che i reati oggetto di prevenzione devono possedere: lo specifico riferimento al termine “delitto” pare chiaramente voler restringere il campo applicativo delle “categorie pericolose”, escludendo dalla sua portata le contravvenzioni.

Questo assunto, da un punto di vista puramente letterale, sembra valido solo per le elencazioni di cui ai nn. 1) e 2): il generico richiamo

---

<sup>98</sup> RECCHIONE, S., *La pericolosità sociale esiste ed è concreta: la giurisprudenza di merito resiste alla crisi di legalità generata dalla sentenza “De Tommaso V. Italia” (e confermata dalle Sezioni Unite “Paternò”)*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 10, p. 129.

<sup>99</sup> BIONDI, G., *Le Sezioni Unite Paternò e le ricadute della sentenza Corte edu De Tommaso c. Italia sul delitto ex art. 75, comma 2, d. lgs. n. 159/2011: luci ed ombre di una sentenza attesa*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 10, p. 163; VIGANO', F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, p. 296; LASALVIA, *Il sasso nello stagno: luci “europee” e ombre “nazionali” su una sentenza storica? Appunti su Cedu De Tommaso c. Italia*, in *Archivio penale*, 1, 2017, p. 339.

<sup>100</sup> Cass. pen., SS.UU., 5 settembre 2017 n. 40076.

ai “reati” operato al n. 3) ricomprende più latamente tanto i delitti quanto le contravvenzioni.

In dottrina, c'è chi ha visto con favore questa scelta, sulla base della considerazione secondo cui alcune fattispecie contravvenzionali recano con sé un forte pregiudizio per la società, soprattutto quelle che possono mettere in pericolo la sanità e la sicurezza pubblica<sup>101</sup>.

Altri hanno invece sostenuto che, non presupponendo le misure di prevenzione né un reato, né un tentativo di delitto, le condotte da prevenire sarebbero solo un'eventualità temuta in astratto, e pertanto, la via “garantista” seguita dal legislatore sarebbe fine a sé stessa. In particolare, si è ritenuto che, se le condotte da prevenire fossero caratterizzate da riscontri fattuali, allora il sistema preventivo si svuoterebbe di significato, essendo gli elementi indiziari tali da far instaurare, in luogo di quest'ultimo, l'ordinario procedimento penale<sup>102</sup>.

L'aggancio normativo agli “elementi di fatto”, ha il compito di rendere riscontrabili in concreto i dati che portano all'adozione della misura, in modo da allontanarsi da quel giudizio prognostico, tanto criticato, basato sul mero sospetto<sup>103</sup>.

In tal senso, il richiamo agli “elementi di fatto” può ritenersi pregevole, in quanto richiede un richiamo fattuale<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> GUERRINI, MAZZA, RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004, 66; GALLO, *Misure di prevenzione*, EG, XX, Roma, 1990, 5 ss.

<sup>102</sup> FIANDACA, G., *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. pen.*, 4<sup>a</sup> ediz., VIII, Torino, 1994, 115; PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli, 1996, 220 ss.

<sup>103</sup> Cfr. GUERRINI, MAZZA, RIONDATO, *op. cit.*, 60 ss; FIANDACA, *ivi*, 113 ss.

<sup>104</sup> FIORENTIN, F., *Con un lifting imposto dai principi costituzionali il riferimento ai “sospetti” sostituito con “indizi”*, *GDir*, n. 42/2011, 8.

D'altra parte, è stata affermata l'applicabilità delle misure di prevenzione come "zona grigia" tra il sospetto ed il procedimento logico indiziario probatorio, laddove è possibile accertare le situazioni riscontrate nell'art. 1, nn. 1, 2 e 3 legge n. 1423/1956 non come reati, né come meri sospetti, ma come una sorta di "responsabilità intermedia" tale da poter essere ragionevolmente vista come concreta minaccia per la società, e quindi, prevenuta<sup>105</sup>.

Tra le diverse categorie di pericolosità comune operava un'importante distinzione, attinente al potere di proposta<sup>106</sup>:

- per la *pericolosità desunta da traffici delittuosi o dal vivere con proventi delittuosi* tale potere è stato esteso dal codice antimafia, oltre che al già previsto questore, anche al procuratore della Repubblica. Inoltre, non è necessaria la previa notifica dell'avviso orale, ed è possibile irrogare anche misure patrimoniali.

- la *pericolosità desunta dalla commissione di reati contro i minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica* risente, invece, dei caratteri propri della originaria natura amministrativa delle misure di prevenzione: il potere di proposta è attribuito al solo questore, è necessaria la previa notifica dell'avviso orale, non è possibile applicare le misure patrimoniali.

A seguito del d. lgs. n. 159/2011, la distinzione è venuta meno, determinando così una piena equiparazione della disciplina<sup>107</sup>.

L'attuale testo dell'art. 1 l. 1423/1956 (ormai art. 1 d. lgs. 159/2011) non comprende più "gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro" tra i destinatari delle misure di prevenzione. È stata,

---

<sup>105</sup> GALLO, *Misure di prevenzione*, EGT, XX, Roma, 1990, 7.

<sup>106</sup> MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali – Diritto e procedura penale oggi* – Milano, 2012, 73.

<sup>107</sup> MENDITTO, F., *Ibidem*.

inoltre, eliminata la clausola residuale che includeva, tra i soggetti passivi “coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume”, evidentemente in contrasto con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie, oltre che connaturati a concetti troppo astratti e “fumosi”, non più accettabili dopo la sent. n. 177/1980 della Corte costituzionale. Tale esclusione è stata pacificamente accolta dalla dottrina<sup>108</sup>.

La seconda *species* di pericolosità sociale viene individuata nelle c.d. categorie di *pericolosità qualificata*. Di essa fanno parte:

- gli indiziati di appartenenza alle “*associazioni di tipo mafioso, alla camorra, alla 'ndrangheta o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso*” (art. 4, comma 1, lett. a) d. lgs. 159/2011);

- gli indiziati dei reati richiamati dall’art. 4, lett b), ossia:

- art. 12-*quinquies* d.l. n. 306/1992 conv. dalla l. 356/1992;

- i delitti di cui all’art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.:

- art. 416 c.p. (associazione per delinquere), sesto comma c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli artt. 473 (contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell’ingegno o di prodotti industriali) e 474 c.p. (introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi);

- art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù);

- art. 601 c.p. (tratta di persone);

---

<sup>108</sup> GUERRINI, MAZZA, RIONDATO, *op. cit.*, 63; GALLO, *op. cit.*, 5; GRILLO, *Prime riflessioni sulla legge 3 agosto 1988, n. 327, GM*, 1989, IV, 231; MILETTO, *Le misure di prevenzione*, Torino, 1989, 135.

- art. 602 c.p. (acquisto o alienazione di schiavi);
- art. 630 c.p. (sequestro di persona a scopo di estorsione);
- i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (cioè quelli aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152/1991, convertito dalla legge n. 203/1991);
- i reati previsti dall'art. 74 del D.P.R. n- 309/1990 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope);
- art. 291-*quater* D.P.R. n. 43/1973 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri);
- art. 260 d.lgs. n. 152/2006 (traffico illecito di rifiuti).
- gli indiziati di gravi delitti in materia di mafia previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p. (inserito dal d.l. n. 92/2008, conv. dalla l. n. 125/2008) e dall'art. 12-*quinquies*, comma 1, d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992 (inserito dalla l. n. 94/2009).

La legge 575/1965 rappresenta il primo intervento di ampliamento dei soggetti passivi delle misure di prevenzione, poi – com'è noto – progressivamente portato avanti da leggi successive, fino a giungere alla recentissima l. n. 161/2017.

È con la l. 575 che le misure di prevenzione personale cominciano ad essere utilizzate come strumenti di lotta alla criminalità organizzata<sup>109</sup>.

L'introduzione dei soggetti di cui all'art. 4 del Codice delle leggi antimafia, è stata sin da subito oggetto di accese critiche da parte della dottrina, in quanto non in linea con i criteri di tassatività

---

<sup>109</sup> MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, 101 ss.

e determinatezza: la legge richiamava un reato, quello di appartenenza ad associazione mafiosa, senza che vi fosse una definizione dello stesso.

Si è dovuta attendere la l. n. 646/1982 (c.d. legge Rognoni-La Torre) per dare una risposta: è con tale intervento legislativo che viene infatti inserito l'art. 416-*bis* al codice di procedura penale<sup>110</sup>.

Il richiamo delle su elencate fattispecie di reato, da intendersi come richiamo formale<sup>111</sup>, presuppone, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione, l'accertamento della commissione della fattispecie comune ad entrambi i processi – quello penale e quello di prevenzione – anche se il grado di responsabilità cambia a seconda dei casi.

La commissione dei reati elencati all'art. 4, lett. a) e b), d.lgs. n. 159/2011 deve essere provata secondo gli ordinari criteri che valgono per il sistema penale.

In particolare, nel caso della fattispecie associativa, bisogna dimostrare l'esistenza del sodalizio, sia esso di tipo mafioso che di altra forma tra quelle enunciate dalla legge<sup>112</sup>.

L'applicazione della misura, di conseguenza, viene meno in caso di disarticolazione dell'associazione stessa.

Sul punto, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che l'arresto di molti associati, o il loro stato di detenzione, ovvero il loro pentimento, non costituiscono condizioni sufficienti per dimostrare l'avvenuto scioglimento del vincolo solidale<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> L'argomento è oggetto di approfondimento nel § 1.3

<sup>111</sup> MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012, 75.

<sup>112</sup> Corte di Cassazione, sent. n. 7937/2010.

<sup>113</sup> MENDITTO, F., *op. cit.*, 78.

L'ampliamento delle categorie di pericolosità sociale qualificata, ad opera degli interventi del 2008-2009, ha provocato forti dubbi ed incertezze, in virtù del fatto che il coinvolgimento di tali categorie avviene, come osservato, sulla base di meri indizi di appartenenza all'organizzazione criminale.

- *Pericolosità diretta a prevenire fenomeni sovversivi* (già prevista dalla l.n. 152/1975).

Rientrano in questa categoria:

1) art. 4, lett. d) d.lgs. 159/2011: coloro che, isolatamente o con gruppi di persone pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di gravi delitti (art. 18, comma 1, n.1), l. n. 152/1975).

La Corte costituzionale, con la nota sent. n. 177/1980, ha ritenuto tale descrizione rispondente al canone di determinatezza preteso in materia.

Venendo all'analisi dei singoli requisiti, si considerano:

- "atti preparatori" quegli atti che, pur non concretandosi nell'azione esecutiva del delitto, tuttavia ne predispongono i mezzi e le condizioni; non rientrano nella nozione di "atti diretti in modo non equivoco" di cui all'art. 56 c.p;

- per "obiettiva rilevanza" si intende il loro significativo apporto rispetto al fine delittuoso;

- "finalizzati al sovvertimento dell'ordinamento dello Stato", da provarsi avendo come riferimento l'art. 270 c.p.;

- con l'espressione "attraverso la commissione di figure di reato tassativamente indicate" si evoca il carattere strumentale dell'atto preparatorio rispetto al compimento del reato.

I reati richiamati sono quelli previsti:

- dal capo I, titolo VI, del libro II c.p. (delitti di comune pericolo mediante violenza – dall'art. 422 all'art. 437 c.p.);

- dagli articoli

284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato);

285 (devastazione, saccheggio e strage);

286 (guerra civile);

306 (banda armata: formazione e partecipazione);

438 (epidemia);

439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari);

605 (sequestro di persona);

630 (sequestro di persona a scopo di estorsione);

2) art. 4, lett. e): vi rientrano coloro che hanno fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della l. n. 645/1952 e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere un'attività analoga a quella precedente (art. 18, comma 1, n. 2, legge n. 152/1975 previgente);

3) art. 4, lett. f): ricomprende coloro che compiono atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostruzione del partito fascista ai sensi dell'art. 1 della legge n. 645/1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza (art. 18, comma 1, n. 3), legge n. 152/1975 previgente;

4) art. 4, lett. g): vi appartengono coloro che, fuori dei casi indicati al medesimo art. 4, nelle lettere d), e) ed f), sono stati

condannati per uno dei delitti previsti dalla legge n. 895/1967 e dagli articoli 8 e seguenti della legge n. 497/1974 (disposizioni per il controllo delle armi), quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lett. d) – sovvertimento dell'ordinamento dello Stato – (art. 18, comma 1, n. 4, legge n. 152/1975 previgente);

5) art. 4, lett. h): vengono inclusi gli istigatori, i mandanti e i finanziatori dei reati indicati all'art. 4, lett. d), e), f) e g).

Si considerano finanziatori coloro che forniscono somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati (art. 18, commi 2 e 3, legge n. 152/1975).

*Pericolosità diretta a prevenire la violenza nelle manifestazioni sportive, con riferimento all'art. 7-ter l. n. 401/1989.*

Nell'ultima categoria di pericolosità, prevista dall'art. 4, lett. i) d.lgs. n. 159/2011, rientrano le persone indiziate di aver agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 legge n. 401/1989, introdotto dalla legge n. 41/2007.

#### *La legge n. 161/2017*

La recente ed ultima modifica al codice antimafia, avvenuta con legge 17 ottobre 2017, n. 161 (G.U. 4/11/2017), entrata in vigore il 19 novembre 2017, ha apportato rilevanti modifiche che hanno toccato un po' tutto il terreno delle misure di prevenzione, e non solo,

andando anche ad incidere sul diritto penale sostanziale e processuale ed altri settori dell'ordinamento che risultano collegati.

Con particolare riferimento al tema della pericolosità, la novella ha determinato un cospicuo ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, inserendo all'interno del già esteso elenco di fattispecie di c.d. pericolosità qualificata, contenuto nell'art. 4 del codice antimafia, anche:

- i soggetti indiziati del reato di **assistenza agli associati** *ex* art. 418 c.p. (cfr. lett. b dell'art. 4);

- coloro che abbiano posto in essere **atti esecutivi – e non più, dunque, solamente preparatori** – diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati indicati alla lett. d) dell'art. 4 del codice antimafia, tra cui compaiono anche i reati con finalità di terrorismo (e la medesima estensione agli “atti esecutivi” è inserita anche alla lett. f) relativa alla ricostituzione del partito fascista);

- i soggetti indiziati del delitto di **truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** *ex* art. 640-*bis* c.p. (cfr. nuova lett. i-*bis* dell'art. 4), reato che ha visto modificata la cornice edittale relativa alla pena attraverso la medesima riforma;

- gli indiziati di **associazione a delinquere finalizzata alla commissione di numerosi reati contro la pubblica amministrazione**, e in particolare di taluno dei delitti di cui agli articoli 314 comma 1 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-*bis* (malversazione a danno dello Stato), 316-*ter* (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319

(corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari), 319-*quater* (induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321 (pene per il corruttore), 322 (istigazione alla corruzione) e 322-*bis* c.p. (cfr. nuova lett. i-*bis* dell'art. 4);

- i soggetti indiziati di *stalking* ex art. 612-*bis* c.p. (cfr. nuova lett. i-*ter* dell'art. 4).

Come si può evincere dal testo stesso, la versione definitiva della riforma ha accolto gli emendamenti del Senato, per cui l'applicazione delle misure di prevenzione in materia di reati contro la P.A. viene "limitata" ai casi in cui questi siano commessi in forma associativa ex art. 416 c.p., e non individuale<sup>114</sup>.

Le modifiche hanno dunque interessato principalmente due categorie di pericolosità:

- i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. ovvero del delitto di intestazione fittizia di cui all'articolo 12-*quinqies*, comma 1, d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992, gli indiziati del delitto di assistenza agli associati previsto dall'art. 418 c.p. (modifica all'art. 4, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 159/2011;

- i soggetti indiziati di uno dei delitti di cui agli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis* del codice penale», categoria introdotta ad opera della lettera i-*bis*) all'art. 4, comma 1 del codice antimafia.

---

<sup>114</sup> FINOCCHIARO, S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Diritto penale contemporaneo*, fascicolo 10/2017 del 3 ottobre 2017, pp. 251-260.

Quest'ultima categoria di soggetti rappresenta a tutti gli effetti una **nuova categoria di pericolosità** riconducibile alle persone indiziate dei reati contenuti nel Capo I, Titolo II del Libro II del codice penale, concernente, com'è noto, i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Trattandosi dei medesimi reati che consentono di ricorrere alla confisca allargata o per sproporzione di cui all'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992 - includendo anche l'art. 321 c.p. che prevede le "pene per il corruttore" - tale coincidenza fa sì che i destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali siano gli stessi passibili di confisca allargata, ad eccezione del delitto di corruzione, escluso dalla giurisprudenza<sup>115</sup>.

La *ratio* che probabilmente è sottesa a questa novità legislativa si rinviene in una sorta di "vicinanza" (ma non assimilazione) tra la confisca allargata e la confisca di prevenzione, entrambe mezzi di contrasto all'accumulazione patrimoniale illecita nei confronti dei soggetti destinatari delle due misure<sup>116</sup>.

La novella è stata già oggetto di critiche da parte della dottrina: questa è stata vista come un passo indietro nel processo di adeguamento della normativa contenuta nel codice antimafia, rispetto ai principi costituzionali e convenzionali. Tale arretramento pare essere il frutto del nuovo "*trend*" di politica criminale, orientato ad applicare le misure *ante delictum*, in virtù

---

<sup>115</sup> Cass. Pen., Sez. I, 31 maggio 2012 (dep. 13 luglio 2012), n. 28011, Pg in proc. Acampora, in CED Cass. n. 253392.

<sup>116</sup> MENDITTO, F., *Verso la riforma del d. lgs. n. 159/2011 e della confisca allargata*, in *Dir. pen. cont.*, 22 dicembre 2015, p. 10.

di una prevalenza della pericolosità sociale sulla colpevolezza del fatto<sup>117</sup>.

Ancora, si è posto in rilievo come la novella abbia messo sullo stesso piano due categorie di reati tra loro molto differenti: i reati di associazioni per delinquere, da un lato, e quelli contro la pubblica amministrazione, dall'altro. Infatti, per quanto lodevoli siano le finalità perseguite dal legislatore, di contrasto al dilagante fenomeno corruttivo che affligge il nostro Paese, d'altro canto non si capisce come sia razionalmente possibile trattare alla stessa stregua reati la cui pericolosità giustifica l'intervento di ablazione patrimoniale, e reati che, parimenti, la consentono, ma sulla scorta di meri indizi indicativi della loro (possibile) commissione<sup>118</sup>.

Al contrario, c'è chi sostiene che la nuova legge abbia segnato un chiaro punto di svolta per il contrasto alla pericolosità sociale e l'accumulazione illecita di patrimoni, assurgendo così a "baluardo della definizione di nuovi spazi della sicurezza collettiva"<sup>119</sup>.

### *Applicazione concreta delle misure di prevenzione*

Le misure di prevenzione trovano applicazione sia nei confronti dei cittadini, sia nei confronti degli stranieri<sup>120</sup>; l'importante è che l'interessato non sia assente, residente o dimorante all'estero.

Non si possono applicare, invece, nei confronti di minori, dal momento che le misure di prevenzione, essendo finalizzate alla tutela

---

<sup>117</sup> LASALVIA, F.P., *La riforma del codice antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Archivio penale*, fascicolo n. 3 del 21 novembre 2017.

<sup>118</sup> VISCONTI, C., *Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniali*, in *Dir. pen. cont.*, 23 novembre 2015.

<sup>119</sup> CISTERNA, A., *Pubblicate in Gazzetta le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, in *Il quotidiano giuridico*, Wolters Kluwer, 6 novembre 2017.

<sup>120</sup> RIONDATO, in LA MONICA-MARINI-MAZZA-RIONDATO (a cura di), *Manuale di diritto di polizia*, Milano, 1993, 459-460.

della collettività, non sono incentrate su esigenze di rieducazione, che devono essere al contrario poste alla base di ogni intervento quando il soggetto è un minorenni, secondo quanto stabilito dagli articoli 30 e 31 Cost<sup>121</sup>.

Soggetti passivi delle misure di prevenzione non possono essere neppure coloro che sono affetti da vizio totale di mente, poiché incapaci di intendere e di volere, e quindi, incapaci di comprendere il significato dei comandi; inoltre, in caso di inottemperanza, non sarebbe possibile, per lo stesso motivo, irrogare le sanzioni previste dalla legge<sup>122</sup>.

Tuttavia, un successivo orientamento della stessa Suprema Corte ha riconosciuto l'applicabilità delle misure di prevenzione anche agli incapaci di intendere e di volere<sup>123</sup>, suscitando così aspre critiche da parte della dottrina<sup>124</sup>.

La custodia cautelare in carcere non osta all'applicazione delle misure *ante-delictum*: l'attualità della pericolosità non viene meno per il solo fatto che il prevenuto si trovi sottoposto a misura cautelare personale<sup>125</sup>.

Anzi, a tal riguardo, la Suprema Corte ha specificato espressamente che non esiste incompatibilità assoluta tra misure di prevenzione e misure cautelari, dovendosi questa verificare caso per caso a seconda delle rispettive modalità di esecuzione<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> PALERMO, FABRIS-PRESUTTI (a cura di), *Diritto e procedura penale minorile*, Milano, 2002, 51; C. Cost. 78/1989, CP 1989, 853.

<sup>122</sup> MOLINARI, *Misure di prevenzione*, ED, Agg. II, Milano, 1998, 554; Cfr. anche Cass., sez. I, 16.10.1973, N.N., CP, 1974, 1375.

<sup>123</sup> Cass., sez. I, 18.1.1984, Filippi, GP, 1985, III, 208.

<sup>124</sup> MOLINARI-PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, II<sup>a</sup> ediz., Milano, 2002, 34.

<sup>125</sup> Cass. pen., sez. VI, 14.2.1997, Cacici, CED 208143; Cass., sez. I, 28.9.1994, Cappuccio, CED 199463; Cass. pen., sez. I, 3.5.1993, Chirillo, CED 195279.

<sup>126</sup> Cass. pen., sez. I, 29.11.1999, Spinelli, CED 215222; Cass., sez. VI, 4.7.1992, Zagari, CED 192010.

Ancora, l'applicazione delle misure di prevenzione è ammessa anche nei confronti di colui che si trova in stato di esecuzione di pena: si è detto, che in questo caso la misura preventiva è finalizzata ad eliminare quella particolare forma di "*pericolosità sociale residua*", derivante dalla radicata inclinazione naturale del soggetto, che non viene meno con l'esecuzione della pena.

Pertanto, l'unico motivo che può determinare incompatibilità tra l'espiazione della pena e la misura di prevenzione potrebbe derivare dall'esecuzione in concreto della misura. In tal caso, l'esecuzione di quest'ultima avrà luogo dopo che sarà cessato lo stato detentivo.

In ogni caso, rimane sempre possibile modificare o revocare il provvedimento applicativo della misura di prevenzione, laddove, nel momento in cui la misura dovrebbe essere eseguita, la pericolosità sociale del soggetto fosse cessata<sup>127</sup>.

Le misure di prevenzione possono essere applicate anche nei confronti di chi sia sottoposto al regime carcerario di cui all'art. 41*bis* dell'ordinamento penitenziario<sup>128</sup>, dell'ergastolo<sup>129</sup>, e, infine, nei confronti dei collaboratori di giustizia<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Cass. pen., S.U., 25.3. 1993, Tumminelli, CED 194062; Cass., sez. I, 3.3.1987, Campanella, CED 175538.

<sup>128</sup> Cass. pen., 2.10.1997, Madonia, CED 209175.

<sup>129</sup> Cass. pen., sez. I, 1.12.2000, Foti, CED 218631.

<sup>130</sup> D.L. 15 gennaio 1991 n.8 conv., con modif., dalla l. 15 marzo 1991 n. 82, artt. 9 ss. e del d.l. 13 maggio 1991 n. 181 conv., con modif., dalla l. 12 luglio 1991 n. 203, art. 8, così come modificati dalla l. 13 febbraio 2001, n. 45.

## ***1.2 La pericolosità sociale***

Il concetto di pericolosità sociale può essere considerato come la causa principale di quell'atteggiamento di diffidenza condiviso dai giuristi nei confronti delle misure di prevenzione, a cui è storicamente agganciato l' «equivoco del sospetto», come elemento caratterizzante la loro applicazione<sup>131</sup>.

«Nozione controversa, accusata di scarsa base scientifica e dai contorni descrittivi sovente inafferrabili<sup>132</sup>, la pericolosità sociale è parte consistente dell'attuale quadro normativo in campo penale e *para penale*»<sup>133</sup>

La cultura del processo, adagiata sulla sicurezza del canone probatorio, accetta con grande difficoltà “la macchina degli indizi”, ancorata a presupposti labili e privi di un riscontro certo.

Premesso quindi che la categoria “pericolosità sociale” porta con sé un velo di contrapposizioni legate al concetto “fumoso”, è bene partire, seppur brevemente, dalle sue origini.

La nozione di “pericolosità sociale” risale storicamente alla legge n. 36/1904, la quale prevedeva il ricovero obbligatorio in manicomio per colui che risultasse “pericoloso a sé o agli altri”.

La nozione, già così collocata, trasborda di indeterminatezza: il soggetto catalogato come “pericoloso” avrebbe potuto trascorrere

---

<sup>131</sup> GIANFROTTA F., *Luci ed ombre della normativa in materia di misure di prevenzione patrimoniali*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali: teoria e prassi applicativa – Atti del Convegno nazionale di Bari: 14-16 febbraio 1997*, organizzato da: Associazione studi giuridici, Lodovico Mortara; Osservatorio base sulla giustizia, Bari: Cacucci, 1998, 223.

<sup>132</sup> TAGLIARINI, F., voce *Pericolosità*, *EDD*, Milano, 1983.

<sup>133</sup> MAGI, *Sul recupero di tassatività delle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, 2, p. 491.

anche tutta la vita in manicomio, solo che il personale medico lo avesse valutato tale *ad libitum*<sup>134</sup>.

Bastava una chiamata dai vicini di casa alla forza pubblica, e comportamenti in qualche modo “oltre misura” – non per forza “estremi” – e la persona veniva portata immediatamente in manicomio.

È evidente un primo, netto contrasto con tutta una serie di principi che informano il nostro ordinamento, quali *in primis* il principio di tassatività e l’inviolabilità della libertà personale.

È altrettanto evidente come una siffatta previsione sia, oltre che lontana nel tempo, lontana dalla società odierna.

Ma se le origini della “pericolosità sociale” sono distanti, ciò che resta ne è l’applicazione pratica, che sebbene non determini la reclusione in manicomio, apre comunque ampi spiragli a forti limitazioni della libertà personale.

Un primo tentativo di arginare l’indeterminatezza del concetto è avvenuto con il codice penale del 1930: “Agli effetti della legge penale, è socialmente pericolosa la persona, anche se non imputabile o non punibile, la quale ha commesso taluno dei fatti indicati [...], quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati”.

A tal riguardo i riferimenti normativi cui si è cercato di agganciare la determinazione della pericolosità sociale sono, oltre il citato art. 203 c.p., gli artt. 202 c.p. e l’art. 133 c.p.

---

<sup>134</sup> G. CAPECCHI, *Le misure di prevenzione patrimoniale: laboratorio di esperienze pratiche, riflessioni comparative e spunti operativi*, Forlì, 2011, 214 ss.

L'art. 203 c.p., nel rimandare all'art. 202 c.p., indica come fatto sintomatico l'aver commesso un reato, inserendo come ulteriore requisito solo quello dell'essere socialmente pericoloso.

Tra coloro che possono essere "socialmente pericolosi", vi può rientrare anche la persona non punibile o non imputabile.

Inoltre, ai sensi dell'art. 133 c.p., la personalità deve essere desunta da una serie di fattori, quali:

- la natura, la specie, i mezzi, l'oggetto, il tempo, il luogo o ogni altra modalità dell'azione;
- la gravità del danno o del pericolo cagionato;
- l'intensità del dolo o il grado della colpa.

Orbene, quanto detto è valido all'interno del giudizio formulato in sede di processo penale ordinario.

Nell'ambito del procedimento di prevenzione, invece, ciò che è oggetto di accertamento, ai fini della concreta applicabilità delle misure di prevenzione, è la sussistenza della pericolosità del soggetto per la pubblica sicurezza.

Il concetto non è, parimenti a quello appena esposto, privo di angusti spazi interpretativi: ci si è chiesti, in dottrina, quali siano le esigenze di tutela inquadrabili nell'alveo della nozione, e le soluzioni proposte sono tra loro molto divergenti.

Non è chiaro, infatti, se il termine "pubblica sicurezza" debba comprendere semplicemente l'incolumità dei cittadini e la salvaguardia dei beni essenziali, pubblici e privati<sup>135</sup>, ovvero anche ulteriori istanze derivanti da un più generico "ordinato vivere civile"<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> NUVOLONE, P., *Le misure di prevenzione nel sistema penale italiano*, IP, 1974, 639.

<sup>136</sup> SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974, 58.

Oltre ai problemi ermeneutici, si vuol qui porre in rilievo come il concetto di pericolosità per la pubblica sicurezza e quello di pericolosità sociale siano praticamente equiparati, laddove invece, ad essere precisi, il primo è quello attinente alle misure di prevenzione, mentre il secondo si riferisce alle misure di sicurezza (le quali, come si sa, presuppongono la previa commissione di un reato, a differenza delle misure di prevenzione).

Se la dottrina<sup>137</sup> cerca di tenere separate le due nozioni, la giurisprudenza sembra avere invece invocato un fondamento comune e una comune finalità nell' «*esigenza di prevenzione di fronte alla pericolosità sociale del soggetto*»<sup>138</sup>, tant'è che ormai ci si riferisce indistintamente all'una o all'altra.

In ogni caso, neanche l'equiparazione tra i due concetti risolve il problema che, a monte, concerne la scarsa determinatezza semantica.

Nonostante le problematiche rilevate, la pericolosità sociale rappresenta la caratteristica connaturata alle misure di prevenzione, che le differenzia dalla pena.

È stata definita dalla Corte costituzionale come “condizione necessaria, ma non sufficiente” ai fini dell'applicazione delle misure, dal momento che, oltre alla pericolosità sociale, viene richiesta anche una condotta dalla quale derivi la sussistenza di una pericolosità effettiva ed attuale<sup>139</sup>.

Venendo più da vicino ad analizzare il giudizio di pericolosità sociale, esso consiste in una valutazione globale della personalità del

---

<sup>137</sup> DE LEONE, *Contributo allo studio del processo di prevenzione*, AP, 1961, 51; NUVOLONE, *cit.*, 640.

<sup>138</sup> C. Cost., sent. 30/6/1964, in *Sito Uff. Corte cost.*, 1964.

<sup>139</sup> C. cost., sent. n. 32 del 1969.

soggetto, che scaturisce da tutte le manifestazioni sociali della sua vita – che tengono conto della condotta nel corso del tempo – da cui consegua la necessità di farlo sottostare ad una particolare forma di vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza<sup>140</sup>.

Tale giudizio di tipo prognostico deve essere basato su elementi di fatto sintomatici della pericolosità del soggetto, che rendano ragionevolmente probabile la commissione dei reati<sup>141</sup> elencati sotto ciascuna delle categorie di pericolosità individuate dal legislatore.

Data la mancanza di parametri normativi certi, onde evitare di sconfinare in arbitrio, un accertamento del genere deve essere per lo meno agganciato a fatti obiettivi, non a sospetti, congetture o illazioni<sup>142</sup>.

In conseguenza delle considerazioni svolte, occorre innanzitutto sottolineare come la mera appartenenza alle categorie descritte valga a supportare un giudizio di pericolosità sociale solo in astratto, che deve essere, dunque, accompagnato da una verifica in concreto circa la probabilità di commissione di tali delitti.

Quando ancora il procedimento di prevenzione era considerato di natura amministrativa, il mero inquadramento della persona nell'alveo di una delle categorie di pericolosità, faceva scattare il giudizio di pericolosità sociale.

Solo dopo la c.d. giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione, ad opera della Corte costituzionale<sup>143</sup>, i due presupposti sono stati ragionevolmente scissi: un conto è l'appartenenza, in

---

<sup>140</sup> S. C. sentt. nn. 6974/1998, 3426/1999, 8914/2000, 23041/2002.

<sup>141</sup> S. C. sent. nn. 1147/1994, 1675/1995, 6794/1998, 3426/1999, 8914/2000, 23041/2002.

<sup>142</sup> MENDITTO, *op. cit.*, 88.

<sup>143</sup> C. cost., sent. n. 2/1956.

astratto, ad una categoria catalogata come “pericolosa”, un conto è essere pericolosi in concreto.

Dunque, considerato il rango dei beni oppressi, in caso di applicazione delle misure *ante delictum*, solo se sussistono congiuntamente i due requisiti sarà legittimo disporre provvedimenti limitativi della libertà personale (art. 13 Cost.) e del diritto di proprietà (artt. 41- 42 Cost.).

La Suprema Corte ha, a tal proposito, enunciato che il giudizio di pericolosità sociale deve essere “connaturato alla riscontrata sussistenza delle categorie di pericolosità”<sup>144</sup>.

Tale criterio, tuttavia, non è stato osservato, fino all’emanazione del d. lgs. 159/2011, per quel che riguarda l’applicazione delle misure di prevenzione agli appartenenti alla c.d. categoria di pericolosità qualificata.

In questo caso, infatti, la giurisprudenza di legittimità<sup>145</sup> riteneva sufficiente ricondurre la persona alla categoria di pericolosità (attraverso gli indizi di appartenenza all’associazione mafiosa), senza che fosse necessario l’accertamento in concreto, in virtù della “diversità ontologica” che intercorre tra le categorie previste dalla l. 1423/1956 e quelle di cui alla l. 575/1965, tale da giustificare la differenza di trattamento. Di talchè, l’appartenenza all’associazione mafiosa comportava una pericolosità “*in re ipsa*” del soggetto<sup>146</sup>.

In realtà, occorre rilevare che si hanno di fronte due problematiche diverse: un conto è, infatti, accertare l’appartenenza

---

<sup>144</sup> Corte di cassazione, sentt. nn. 1921/1996, 25799/2002.

<sup>145</sup> S.C. sentt. nn. 2700/79, 6366/96, 332/98, 43432/04, 1014/05, 7937/10.

<sup>146</sup> S.C., sent. nn. 2700/1979, 6366/1996, 332/1998, 43432/2004, 1014/2005, 7937/2010.

indiziaria del soggetto all'associazione; altro è constatare l'attualità della pericolosità caso per caso.

Inoltre, la libertà personale non consente limitazioni sulla base di siffatte presunzioni, sul mero dato di appartenenza di un soggetto ad una categoria.

Di conseguenza, bisogna accertare la pericolosità sociale in ogni caso ed in ogni situazione, da valutarsi in riferimento al ruolo concretamente ricoperto rispetto al sodalizio criminoso (se il ruolo sia di primaria importanza nell'organizzazione, se sia marginale, ecc.).

Del resto, questa posizione non può che trovare l'avallo della Corte costituzionale, la quale ha in più occasioni ricordato che le presunzioni di pericolosità della persona, non derivanti da una valutazione giudiziale, violano la Carta fondamentale<sup>147</sup>.

Per quanto concerne, poi, le altre categorie di pericolosità aggiunte successivamente – quali quelle dirette a prevenire fenomeni sovversivi (art. 4, lett. da e) ad h), d.lgs. n. 159/2011) e quelle relative agli indiziati di gravi delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p. e 12-*quinquies* l. n. 356/1992 (art. 4 lett. b) d. lgs. 159/2011 – occorre, parimenti, accertare la sussistenza della pericolosità secondo i canoni individuati dalla giurisprudenza, di cui si è detto.

In generale, si considera ormai superata qualsivoglia presunzione in ordine alla sussistenza della pericolosità, che alla luce della disciplina vigente deve essere chiaramente ancorata ad un accertamento in concreto.

---

<sup>147</sup> Per tutte, Corte cost., sent. n. 249/2010.

L'art. 6 del Codice antimafia prevede espressamente, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione, che le persone che devono esservi sottoposte "siano pericolose per la sicurezza pubblica".

Un'ultima osservazione sulla pericolosità: il processo di prevenzione - e prima ancora quello penale - è correlato in maniera inscindibile con elementi di tipo psicologico<sup>148</sup>, a loro volta legati alle condizioni familiari, sociali, nonché prettamente personali del soggetto. Ebbene, nonostante l'importanza del giudizio sulla personalità - tanto dell'imputato, quanto del proposto - in relazione al reato commesso o quello che si ritiene di probabile, futuro compimento, il legislatore guarda con sospetto e diffidenza possibili incursioni, da parte di persone specializzate nel settore, nella psiche più intima di colui che, a vario titolo, si trova coinvolto in un processo.

Pertanto, l'art. 220, comma 2 c.p.p. vieta espressamente la perizia psicologica diretta a stabilire l'abitudine o la professionalità nel reato, la tendenza a delinquere, il carattere e la personalità dell'imputato e, in generale, le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche.

Nonostante manchi un dato normativo espresso, si ritiene che il divieto debba considerarsi esteso anche alla perizia criminologica, avente ad oggetto non solo la personalità dell'imputato, ma anche l'insieme dei fattori ambientali e sociali entro cui si colloca la

---

<sup>148</sup> CURTOTTI, NAPPI, *Accertamento sulla personalità dell'imputato, acquisizione di documenti e divieto di perizia psicologia*, in *Gli accertamenti complementari*, coord. da M. Montagna, Torino, XXXV, 2011, 923.

condotta criminosa. In questo caso, oltre all'apporto di uno psicologo o psichiatra, si rende necessario anche quello di un criminologo.

La *ratio* ispiratrice del divieto è volta ad evitare di giungere ad un giudizio che abbia ad oggetto la c.d. “colpa d'autore”, che andrebbe a valutare non il singolo fatto commesso, bensì l'intera condotta di vita del soggetto, ben potendo creare condizionamenti e pregiudizi in capo all'organo giudicante, la cui neutralità psichica verrebbe così irrimediabilmente intaccata.

Senza poi considerare che, attraverso un mezzo di prova così costruito, il rischio di ledere la libertà morale dell'imputato è altissimo; inoltre l'attendibilità dei risultati non è tale da poter essere posta alla base di una decisione e, infine, vi è un'estrinseca difficoltà di svolgimento della perizia medesima<sup>149</sup>.

A differenza del processo penale, la perizia psicologica è consentita nel processo minorile e nel procedimento di sorveglianza. In particolare, nel primo caso il divieto non sussiste poiché l'esigenza di rieducazione del minore, vista la sua personalità in evoluzione continua, prevale sulle ragioni poste a base del divieto.

Nel secondo caso, invece, l'ammissione della perizia psicologica è giustificata dal fatto che qui il reato e la colpevolezza dell'imputato sono stati già accertati.

Orbene, bisogna capire come si colloca il divieto nell'ambito del procedimento di prevenzione.

Innanzitutto, vi è il pericolo - attraverso l'acquisizione dei certificati del casellario giudiziale, della documentazione tenuta presso gli uffici del servizio sociale degli enti pubblici e presso gli

---

<sup>149</sup> CURTOTTI, NAPPI, *Accertamenti sulla personalità, cit.*, 929.

uffici di sorveglianza, nonché delle sentenze irrevocabili di qualunque giudice italiano e delle sentenze straniere riconosciute ai sensi dell'art. 236 c.p.p. – che vengano surrettiziamente inseriti all'interno del procedimento di prevenzione, elementi dai quali scaturisca una sia pur “velata” perizia psicologica.

Si può quindi affermare che il procedimento di prevenzione potrebbe diventare sede di elisione del divieto di perizia psicologica, determinata non da una tacita accondiscendenza normativa, ma da un'ammissione surrettiziamente disciplinata.

Se così fosse, il giudizio di pericolosità verrebbe formulato direttamente dal giudice, sulla base degli indizi e dei documenti raccolti, il che rende la violazione del divieto ancora più inaccettabile.

#### *L'attualità della pericolosità sociale.*

Una volta che vengano accertati l'appartenenza della persona ad una delle categorie di pericolosità delineate dal legislatore, e la sussistenza della pericolosità sociale, occorre, infine, accertare un ulteriore presupposto: l'attualità della pericolosità.

Con tale espressione si intende affermare che la pericolosità sociale deve essere riscontrata al momento in cui la misura di prevenzione viene decisa.

Qualora la pericolosità, accertata in un primo momento, sia poi cessata, la misura non avrà più motivo di sussistere, per cui verrà revocata *ex nunc* (art. 11, comma 2, d. lgs. 159/2011).

Anche per quanto concerne l'attualità della pericolosità sociale, il relativo accertamento appariva differente, a seconda che si riferisse alle categorie di pericolosità semplice ovvero qualificata.

Nel primo caso, nessun dubbio circa la necessità dell'accertamento: a detta della Suprema Corte, l'attualità della pericolosità costituisce un vero e proprio presupposto applicativo delle misure personali, dovendo sussistere sia al momento in cui viene richiesta, sia *in itinere*, quando la misura è già in corso<sup>150</sup>.

Nel secondo caso, sono stati elaborati vari criteri riconducibili ad una sorta di presunzione di attualità della pericolosità: parte della giurisprudenza riconosceva un onere di motivazione affievolito sull'attualità della pericolosità, basato sull'assunto per cui in tali soggetti la pericolosità perdura nel corso del tempo, a meno che non si verificano fatti che dimostrino il contrario, quali il recesso o la disarticolazione del sodalizio<sup>151</sup>.

In tali casi, ricade sul proposto l'onere di provare tali elementi, che dimostrino un suo allontanamento dall'associazione, e di conseguenza, la mancanza di attualità della pericolosità sociale.

Tale onere si riduce solo in presenza di dati particolarmente rilevanti - quali la concessione della sospensione condizionale della pena a seguito di sentenza di condanna - che siano dimostrativi di un giudizio positivo sull'astensione dal commettere in futuro altri reati<sup>152</sup>.

Altro fattore da tenere in considerazione è il tempo trascorso: più sono risalenti gli elementi posti a fondamento dell'inserimento

---

<sup>150</sup> S.C. nn. 682/1986, 3866/1991, 44151/2003.

<sup>151</sup> S.C. sentt. nn. 3268/1993, 461/1998, 950/1999, 114/2005, 76016/2006, 35357/2008, 499/2009.

<sup>152</sup> S.C. sent. n. 32522/2006.

del soggetto nel sodalizio criminoso, più il requisito dell'attualità si indebolisce<sup>153</sup>.

La giurisprudenza di legittimità ha tuttavia, di recente, mutato orientamento, abbracciando l'idea, maggiormente orientata ai canoni costituzionali, che ai fini del giudizio sull'attualità della pericolosità, vanno considerati in concreto il ruolo ed il contributo partecipativo dell'associato, nonché la condotta tenuta dal momento di manifestazione dell'ultimo episodio di pericolosità<sup>154</sup>.

Alla luce di quanto detto, e del dato normativo (d. lgs. 159/2011) si può pacificamente ritenere superata ogni presunzione attinente al requisito dell'attualità della pericolosità, dovendosi accertare in concreto per ciascuna singola categoria, anche per quelle appartenenti al c.d. "doppio binario".

### ***1.3 Il "doppio binario" nel procedimento di prevenzione: se il proposto è indiziato di appartenere ad associazione mafiosa o simile***

L'art. 1 della legge 31 maggio 1965 n. 575 stabilisce che la medesima "si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso".

---

<sup>153</sup> S.C. sentt. nn. 313/1989, 1606/1995, 34150/2006.

<sup>154</sup> S.C. sent. n. 17932/2010.

Ebbene, si osserva un primo dato: l'applicazione di una legge "dedicata" a quella categoria di soggetti definita come quella destinataria delle misure di prevenzione *par excellence*<sup>155</sup>.

Tuttavia, tale constatazione non sempre è stata così cristallina, o per lo meno, la sua portata applicativa è stata, fino a qualche tempo fa, non altrettanto chiara.

Infatti, da un punto di vista prettamente terminologico, e di conseguenza, pratico, la legge richiama espressamente le associazioni di tipo mafioso, ma non le definisce.

Il nostro ordinamento è rimasto sprovvisto di una definizione del fenomeno per quasi vent'anni.

La legge 575 infatti, richiamava le varie associazioni criminali, a fini applicativi, ma paradossalmente, non ne definiva il perimetro concettuale. Un tale stato di cose, evidentemente tutt'altro che in linea con i principi cardine del sistema repressivo penale – *in primis* quello di legalità nella sua accezione di tassatività – è durato fino al 1982, anno in cui finalmente è intervenuto il legislatore, con legge n. 646, dando alla fattispecie un significato concreto.

È stato così introdotto l'art. 416-*bis* nel codice penale, il cui modello rinviene la sua tipicità nel c.d. metodo mafioso, caratterizzato dalla forza intimidatrice del vincolo associativo, dalla condizione di assoggettamento ed omertà, piuttosto che dagli scopi, indicati al terzo comma in via alternativa tra di loro<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> MANGIONE A., *Le misure di prevenzione nel nuovo "codice antimafia" (d.lgs. n. 159/2011)*, in *Il diritto penale della criminalità organizzata*, a cura di B. Romano e G. Tinebra, Milano, 2013, XV, p. 219.

<sup>156</sup> V. FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale, parte speciale*, vol. I, Quarta ediz., Bologna, 2007, p. 473; ROMANO, B., *L'associazione di tipo mafioso nel sistema di contrasto alla criminalità organizzata*, in *Diritto e procedura penale, Le associazioni di tipo mafioso*, a cura di B. Romano, Torino, 2015, pp. 3-22.

In particolare, la forza intimidatrice può essere desunta sia da circostanze obiettive, tali da dimostrare l'attuale capacità dell'associazione di incutere timore, sia da una più generale percezione di coercizione che ne ha la collettività<sup>157</sup>.

La giurisprudenza ha, inoltre, avuto modo di specificare che per intimidazione deve intendersi "...un perdurante stato di timore grave che induce a ottenere i comportamenti richiesti..."<sup>158</sup> e che deve promanare impersonalmente dal consorzio criminoso<sup>159</sup>.

Da questa definizione occorre tenere distinto il concetto di criminalità organizzata<sup>160</sup>, di per sé molto più ampio, in quanto comprensivo, oltre che dei comportamenti "tipici" delle associazioni di stampo mafioso, anche di quelle condotte che avvalendosi dell'organizzazione, determinano la consumazione di altri reati<sup>161</sup>.

L'associazione per delinquere, infatti, è caratterizzata da elementi che non coincidono - almeno non del tutto - con quelli costitutivi della fattispecie di associazione di tipo mafioso: il vincolo associativo tendenzialmente permanente, o comunque stabile; un programma criminoso indeterminato; una struttura organizzativa, anche minima, idonea a realizzare gli obiettivi criminali<sup>162</sup>.

Rimarcare la distinzione non è di poco conto, se si tiene presente che le misure di prevenzione sono applicabili a un lungo elenco di reati, molti dei quali non di mafia<sup>163</sup>.

---

<sup>157</sup> Vedi Cass., Sez. VI, sent. n. 9604 del 2004.

<sup>158</sup> Vedi Cass., Sez. VI, sent. n. 35914 del 30 maggio 2001.

<sup>159</sup> Vedi Cass., Sez. VI, sent. n. 2402 del 1999.

<sup>160</sup> V. CORSO, INSOLERA, STORTONI, *Mafia e criminalità organizzata*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, a cura di Bricola-Zagrebelsky, Torino, 1995.

<sup>161</sup> Vedi Cass., Sez. VI, sentt. 7 gennaio e 16 maggio 1997, Pacini Battaglia.

<sup>162</sup> Vedi Cass., Sez. I, sent. n. 10107 del 1998.

<sup>163</sup> NANULA, G., *La lotta alla mafia - strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, VI<sup>a</sup> ediz., Milano, 2016, p. 4.

A questo punto occorre capire cosa si intenda per “appartenenza” all’associazione mafiosa, quale presupposto logico-giuridico ai fini della figura di “indiziato”.

Sul punto, si registrava una duplicità di interpretazioni: una parte della dottrina vedeva il ruolo dell’«appartenente» legato all’apporto causale dato dal soggetto all’associazione (c.d. “modello causale”)<sup>164</sup>; secondo altri, era invece necessario accertare lo stabile inserimento del soggetto all’interno dell’organizzazione stessa (“modello organizzatorio”), sulla scorta della stessa struttura dell’art. 416-*bis*<sup>165</sup>.

La “*querelle*” è stata risolta con la nota sentenza a sezioni unite della Corte di Cassazione Mannino del 12.7.2005 che ha ravvisato nel modello organizzatorio la condotta del partecipe, il quale deve essere inserito “*stabilmente e organicamente*” nell’assetto organizzativo dell’associazione.

Tuttavia, successivamente<sup>166</sup>, la Corte di cassazione sembra aver esteso la portata della nozione stessa ai fini dell’applicazione delle misure di prevenzione anche agli indiziati di concorso eventuale in associazione mafiosa, affermando che il concetto di “appartenenza” richiamato dall’art. 1 della legge 575/1965 risulta essere più ampio rispetto a quello contenuto nell’art. 416-*bis* c.p.p.

Di conseguenza, il modello indiziario di riferimento è stato rappresentato, fino a qualche tempo fa, da una “zona grigia”, a metà

---

<sup>164</sup> Per tutti, VISCONTI, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003, 128.

<sup>165</sup> INSOLERA, *L’associazione per delinquere*, Padova, 1983, 202 ss; MAIELLO, *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, in AA.VV., *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio*, Padova, 2005, 170 ss.

<sup>166</sup> Cass. pen., sez. VI, 15.12.2009.

strada tra il mero sospetto e l'elemento probatorio in grado di portare a una pronuncia di condanna.

Il parametro richiesto per poter applicare una misura di prevenzione viene individuato nella gravità degli elementi probatori, che non necessariamente devono provare l'esistenza del vincolo associativo.

L'orientamento inizialmente seguito dalla giurisprudenza, secondo cui le misure di prevenzione personali potevano essere applicate anche a coloro che, pur non appartenendo all'associazione avevano concrete possibilità, per un'aderenza di carattere culturale, di omologarsi agli associati, ha avuto vita breve<sup>167</sup>.

Quel che si riscontra, invece, è l'operatività del doppio binario: lo *standard* probatorio richiesto ai fini di dimostrare la qualità di associato si accontenta anche di indizi che non siano gravi, precisi e concordanti<sup>168</sup>, data l'asserita autonomia tra processo penale e procedimento di prevenzione<sup>169</sup>.

Così ragionando, la giurisprudenza è giunta a concludere che le misure di prevenzione possono essere applicate ad un "appartenente" all'associazione di stampo mafioso anche se questi sia stato assolto nel processo penale *ex art. 416-bis c.p.*: in tal caso, è ammessa l'utilizzazione delle circostanze di fatto, purchè idonee ai fini del riconoscimento della qualità di "indiziato"<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> CAPRIOLI, *Una pronuncia innovativa in tema di rapporti tra processo di prevenzione e processo penale per il reato di associazione mafiosa*, RIDDP, 1988, 1182.

<sup>168</sup> Cass. pen., sez. VI, 10.9.1992, Longordo, CP, 1994, 396.

<sup>169</sup> Cass. pen., sez. I, 29.4.2011.

<sup>170</sup> Cass. pen., sez. VI, 15.12.2009.

Già nel 1986, la Suprema Corte sosteneva che l'indizio può consistere in circostanze e situazioni che legittimano sospetti, anche se ancorati ad obiettivi ed accertati elementi di fatto<sup>171</sup>.

Ancor più, la questione dell'accertamento degli indizi viene ulteriormente complicata dalle concrete modalità con cui le prove o gli indizi vengono acquisiti al procedimento di prevenzione: la maggior parte delle volte si tratta di elementi di natura documentale, e pertanto, non rispettosi del principio del contraddittorio nel suo più emblematico senso di tecnica di formazione della prova<sup>172</sup>.

L'indizio di appartenenza ad associazione mafiosa funge anche da presupposto ai fini dello svolgimento delle indagini patrimoniali (art. 16, comma 1, lett. a) codice antimafia, che a sua volta richiama l'art. 4, comma 1, lett. a), ed in tal senso può essere declinato sotto due diversi aspetti: come presupposto oggettivo, la cui sussistenza è imprescindibile per compiere le indagini<sup>173</sup>; e come presupposto soggettivo, ovvero come riferibile a determinati soggetti che possono essere sottoposti a misura di prevenzione<sup>174</sup>.

C'è, inoltre, chi si assesta su una posizione intermedia, considerando gli indizi di appartenenza all'associazione di stampo mafioso come snodo che consente di effettuare le indagini patrimoniali, che può essere progressivamente arricchito da ulteriori indizi<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> Cass. pen., sez. I, 21.1.1986, Messina, CP, 1987, 813.

<sup>172</sup> AMODIO, *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *Giur. pen.*, 1975, III, 498 ss.

<sup>173</sup> In tal senso v. TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione nella legislazione antimafia*, Milano, 1988, p. 105 e NANULA, G., *Il problema della prova della provenienza illecita dei beni*, in *Il fisco*, 1993, p. 10115.

<sup>174</sup> In tal senso v. SIRACUSANO, D., *Indagini, indizi e prove nella nuova legge antimafia*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 1984, p. 910.

<sup>175</sup> In questo senso, vedi MACRI', C. e MACRI', V., *La legge antimafia*, Napoli, 1987, p. 99.

L'art. 1 l. n. 575/1965 è successivamente confluito, quasi senza alcuna modifica, nell'art. 4, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 159/2011, che ha incluso nell'elenco anche i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'art. 12-*quinqies*, comma 1, del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

In tal modo la pericolosità mafiosa assume la peculiare veste di pericolosità qualificata, nel senso che gli *standards* probatori che normalmente valgono per il procedimento penale vengono qui attenuati. L'appartenenza all'associazione va valutata avendo riguardo ad indizi che, complessivamente intesi, facciano scaturire una ragionevole probabilità di farne parte in capo al proposto<sup>176</sup>.

La giurisprudenza di legittimità aveva, a tal proposito, affermato che “l'indizio di appartenenza di un soggetto alla mafia deve essere assunto dal giudice come elemento di pericolosità permanente e latente, in quanto in questo caso la pericolosità è presunta dal legislatore non richiedendo, diversamente dalle misure di cui alla l. 1423/1956, l'accertamento in concreto”<sup>177</sup>.

È per questo che si può parlare di “doppio binario”: l'appartenenza alle associazioni di carattere mafioso assume un trattamento giuridico, per così dire, “diverso”, rispetto a quello previsto per tutte le altre categorie di pericolosità sociale cui si applicano le misure di prevenzione.

---

<sup>176</sup> Vedi Cass., Sez. II, sent. n. 1023 del 12 gennaio 2006 e Cass., Sez. II, sent. n. 6976 del 23 febbraio 2011.

<sup>177</sup> A riguardo, si ravvisa una giurisprudenza pressochè costante; si segnalano, tra le altre, Cass., Sez. I, sent. 8 giugno 1976; Cass., Sez. I, 5 febbraio 1990; Cass., Sez. I, 29 aprile 1986; Cass., Sez. II, 16 febbraio 2006, n. 7616, rv. 234746; Cass., Sez. II, sent. n. 1014 del 16 dicembre 2005.

Un'ulteriore specificazione sembra, poi, degna di menzione : dato che l'art. 18, comma 1 del d. lgs. 159/2011 consente di applicare la sola confisca di prevenzione (disgiunta, cioè, da quella personale) *“independentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione”*, deve ritenersi che l'attualità della pericolosità sociale deve sussistere solo nel caso di applicazione di una misura di prevenzione personale.

Qualora nei confronti di un medesimo soggetto debbano applicarsi congiuntamente una misura personale e una patrimoniale, essendo solo la prima subordinata al requisito dell'attualità, si può concludere, ragionando secondo semplici criteri di logica, che l'accertamento circa l'attualità della pericolosità non deve sussistere in caso di applicazione congiunta<sup>178</sup>.

L'indiscutibile “contenuto afflittivo” delle misure patrimoniali è stato ulteriormente esaltato, a discapito della funzione di prevenzione sociale, quando la Suprema Corte ha decretato, in un'importante sentenza<sup>179</sup>, la possibilità di applicare una misura di prevenzione patrimoniale a prescindere dal presupposto della attualità della pericolosità del soggetto proposto<sup>180</sup>.

L'accertamento che sorregge l'applicazione di una misura patrimoniale, infatti, può dirsi incidentale e pregresso, ovvero riferito ad un diverso e preesistente provvedimento giurisdizionale, sempre che, ovviamente, non siano nel frattempo sopraggiunti elementi di

---

<sup>178</sup> MANGIONE A., *op. cit.*, p. 222.

<sup>179</sup> Cass. pen., Sez. V, 25 marzo 2013, n. 14044.

<sup>180</sup> CORTESI, M.F., *La Cassazione riconosce alle misure di prevenzione patrimoniali una natura “oggettivamente sanzionatoria”*, in *Diritto penale e processo*, 1/2014, 37.

prova di segno contrario o sentenze di assoluzione, intervenute nei confronti dello stesso proposto<sup>181</sup>.

Ad ogni modo, occorre specificare che la presunzione di pericolosità sociale non opera “*ope legis*”: l’onere di motivare puntualmente gli elementi da cui si desume l’attualità si fa più specifico qualora questi si siano verificati in un tempo lontano rispetto al momento del giudizio<sup>182</sup>.

Tuttavia, una volta che, ai fini del procedimento di prevenzione, sia stata adeguatamente dimostrata l’appartenenza del soggetto all’associazione mafiosa, non necessita alcuna particolare motivazione del giudice circa il carattere attuale della pericolosità sociale, a meno che non vi sia stato il recesso dall’associazione medesima.

A tal fine, non basta dimostrare il tempo trascorso dall’adesione o dalla commissione delle attività criminose<sup>183</sup>.

Al contrario, occorre una prova certa e rigorosa del recesso dell’appartenente dal sodalizio criminoso<sup>184</sup>.

Sotto il profilo contenutistico, l’art.1 della legge 575/1965 ha sollevato dubbi di compatibilità con la nostra Costituzione, concernenti in particolare i principi di *nulla poena sine lege* (art. 25 Cost.), quello per cui la restrizione della libertà personale è possibile solo con atto motivato dell’autorità giudiziaria (art. 13, comma 2 Cost), ed anche il principio di uguaglianza (art. 3 Cost).

---

<sup>181</sup> Vedi art. 28 d. lgs. n. 159/2011.

<sup>182</sup> Vedi Cass., Sez. V, sent. n. 34150 del 12 ottobre 2006.

<sup>183</sup> Vedi Cass., Sez. VI, sent. n. 499 del 9 gennaio 2009; Cass., Sez. VI, sent. n. 114 del 5 gennaio 2005.

<sup>184</sup> Vedi Cass., Sez. V, sent. n. 3268 del 23 novembre 1993.

La giurisprudenza, tuttavia non ne ha ravvisato la non manifesta infondatezza, motivando sulla base di tre argomentazioni: l'art. 1, nell'indicare i soggetti cui si applica la legge, “*regola in modo tassativo i presupposti e le condizioni di applicazione delle misure di prevenzione ai soggetti indiziati di appartenenza ad organizzazioni mafiose*”; in secondo luogo, tali misure sono rispettose della riserva di giurisdizione in quanto supportate da indizi che inquadrano la condotta degli indiziati entro una significativa probabilità di appartenenza a queste organizzazioni; infine, la diversità di trattamento di costoro rispetto agli altri cittadini è ampiamente giustificata sulla scorta della loro metodologia d'azione criminosa, improntata ad una “contagiosa propaganda”<sup>185</sup>.

Altra questione di rilevante interesse è quella concernente la diversità terminologica - e concettuale - tra l'appartenenza e la partecipazione al sodalizio criminale, secondo le due “versioni”, quella del codice penale, in generale, e quella del codice antimafia, come *lex specialis*.

Se, infatti, l'elemento caratterizzante l'art. 416-bis c.p. è il *far parte* dell'associazione mafiosa, in maniera più o meno stabile, l'art. 4 d. lgs. 159/2011 richiama invece il concetto di *appartenenza*, da intendersi come una situazione di contiguità all'associazione che, pur non risolvendosi nel fatto tipico di reato, sia comunque funzionale all'organizzazione e quindi sia, per ciò solo, sintomatica di pericolosità sociale specifica, il che a sua volta è presupposto applicativo della misura di prevenzione.

---

<sup>185</sup> Vedi Cass., Sez. I, sent. n. 2186 del 5 agosto 1992.

Per quanto riguarda il requisito dell'*attualità*, che deve ricorrere come in tutte le categorie di pericolosità, può essere ricavato tanto da fatti accaduti di recente, quanto da fatti remoti, purchè, da soli, siano in grado di dimostrare la persistenza del comportamento antisociale<sup>186</sup>. Tuttavia, nel corso degli anni, questo tipo di orientamento ha fatto passi indietro, per lasciare il posto ad un diverso orientamento, maggiormente incline al rispetto dei principi della Carta Fondamentale.

Già la Suprema Corte aveva evidenziato come talvolta vengano analizzate in modo eguale questioni differenti: un conto è, infatti, l'accertamento dell'appartenenza indiziaria del soggetto all'associazione mafiosa, un conto è l'accertamento dell'attualità della pericolosità sociale, anche tramite il ricorso a presunzioni, in modo da affievolire le modalità di accertamento dell'indizio di appartenenza all'associazione<sup>187</sup>.

D'altro canto, la Corte costituzionale ha da sempre ritenuto violati i parametri costituzionali nel caso di presunzioni di pericolosità della persona non supportate da valutazioni espresse dall'organo giudicante<sup>188</sup>.

Da qualche anno a questa parte si è, infatti, registrato un cambiamento di rotta: con riferimento ai soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, la Corte di Cassazione ha affermato, mutando il precedente orientamento, il principio secondo cui anche per questa categoria di destinatari è onore dell'accusa

---

<sup>186</sup> Vedi Cass., Sez. I, sent. n. 39798 del 4 novembre 2011.

<sup>187</sup> Cfr. Cass. sentt. nn. 43432/2004, 7937/2010.

<sup>188</sup> Corte cost., sent. n. 249/2010.

rilevare elementi di fatto che sostengano l'attualità della pericolosità sociale, senza possibilità di ricorrere a presunzioni<sup>189</sup>.

Si tratta di una pronuncia del 2014, che ha incisivamente capovolto il *trend* giurisprudenziale precedente, imperniato sulla presunzione di attualità della pericolosità sociale riferita alla categoria degli indiziati di mafia - la sentenza dell'11 febbraio 2014 (dep. 5 giugno 2014), n. 23641 - che ha affermato innovativamente il principio secondo cui «La pericolosità attuale del soggetto è presupposto applicativo generale, da riferirsi ad ogni categoria criminologica specifica, derivante dalla (detta) previsione di legge, oltre che dal necessario rispetto dei principi costituzionali sul tema».

Risulta facile comprendere come gli elementi sintomatici di pericolosità qualificata mafiosa e la pericolosità stessa siano scanditi secondo cadenze diverse: mentre i primi sono necessariamente antecedenti, e spesso, risalenti nel tempo, rispetto al giudizio, la seconda deve sussistere al momento della presentazione della proposta. Lo scarto temporale, che fisiologicamente caratterizza un giudizio di tal genere, può essere superato solo se il giudizio di pericolosità non si basi su mere "etichette" preesistenti, ma su elementi di fatto che rendano necessaria una restrizione alla libertà personale - sotto la peculiare forma della misura *ante delictum* - seguendo canoni valutativi concreti, come il ruolo concretamente svolto dal proposto all'interno dell'associazione mafiosa, il

---

<sup>189</sup> MENDITTO, F., *L'attualità della pericolosità sociale va accertata, senza presunzioni, anche per gli indiziati di mafia, Osservazioni a margine di Cass. Pen., Sez. I, 11 febbraio 2014 (dep. 5 giugno 2014), n. 23641, Pres. Giordano, Rel. Magi, Ric. Mondini, in Dir. pen. cont., 3 luglio 2014, p. 1.*

comportamento tenuto tra il momento di accertamento del reato e l'applicazione della misura, le eventuali allegazioni difensive<sup>190</sup>.

Da ultimo, la Sez. I<sup>a</sup> della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 48441/2017, avendo ravvisato il contrasto giurisprudenziale esistente sull'argomento, ha rimesso alle Sezioni Unite il quesito «se, nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali agli indiziati di appartenere ad una associazione di tipo mafioso, sia necessario accertare il requisito della attualità della pericolosità del proposto». Le Sezioni Unite, con una nota diffusa a seguito dell'udienza del 30 novembre 2017, hanno comunicato che al quesito deve risponderci affermativamente.

L'auspicio è che questo sia il primo passo verso «l'esigenza di promuovere una lettura tassativizzante delle norme», nonché «l'auspicato “contenimento del rischio” per le garanzie personali», soprattutto a seguito dei recenti, innovativi interventi della Corte ed nel caso De Tommaso c. Italia<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Vedi Cass. n. 17932/2010, Rv. 247053, De Carlo.

<sup>191</sup> CERFEDA, M., *La presunzione semel mafioso semper mafioso, applicata alle misure di prevenzione, non è ammissibile: osservazioni in attesa delle motivazioni delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 12, p. 75.

## CAP. 2: I SOGGETTI

### *2.1 I soggetti promotori*

La disciplina concernente le misure di prevenzione è stata, nel corso del tempo, oggetto di numerose modifiche, che hanno determinato, dal punto di vista dei soggetti, successivi ampliamenti, sia dal lato di quelli promotori che sul versante dei destinatari<sup>192</sup>.

In particolare, l'affiancamento, che ha visto protagonisti i soggetti attivi, all'originario questore, rispecchia la storia, nonché l'evoluzione normativa delle misure stesse, in un primo momento considerate ed applicate come misure di natura amministrativa<sup>193</sup>.

Inizialmente, infatti, dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 della legge 1423/1956 risultava che il questore potesse irrogare le misure di prevenzione, a seguito dell'avviso orale, nei confronti dei soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi, ovvero che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuose, o ancora che siano 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.

La legge 575/1965 ha inserito quale soggetto proponente il procuratore della Repubblica, ma, inizialmente, solo con riferimento alle proposte previste dalla legge antimafia (ossia i soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, *ex art. 1 l. 575/1965*).

---

<sup>192</sup> MENDITTO, F., *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. pen. N. 3/2012*, p. 792.

<sup>193</sup> MONTAGNA, M., *I soggetti titolari del potere di agire e le azioni*, in *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro S. – *Diritto e procedura penale*, collana diretta da Gaito A., Romano B., Ronco M., Spangher G., Torino, 2013, pp.139-152.

Successivamente, allo stesso procuratore della Repubblica viene conferito il potere di promuovere le misure di prevenzione nei confronti di alcune categorie di pericolosità semplice, cui viene estesa l'applicabilità della legge antimafia *ex artt.* 18 e 19 della legge 152/1975. Queste categorie ricomprendono coloro che sono ritenuti 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 (art. 1, comma 1, lett. c), Codice delle leggi antimafia, in precedenza elencate all'art. 1, n. 3, l. n. 1423/1956).

Non sembra sussistere una ragionevole spiegazione alla base di un "doppio binario" in tal modo creato, dal momento che queste ultime categorie di soggetti mal si conciliano, dal punto di vista giuridico e razionale, con quella pericolosità qualificata tipica della criminalità organizzata<sup>194</sup>.

Altro soggetto cui fu riconosciuta la legittimazione attiva era l'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa (art. 1 *quinquies*, d.l. 6 settembre 1982, n. 629, convertito in legge 12 ottobre 1982, n. 726). A seguito della cessazione di tale carica nel 1992, le sue funzioni furono attribuite al Ministro dell'interno. Tra queste, l'attribuzione del potere di proposta delle misure di prevenzione fu oggetto di delega facoltativa nei confronti dei prefetti e del Direttore della Direzione investigativa antimafia (art. 2, comma 2-*quater*, d.l. n. 345/1991, convertito con modifiche in l. n. 410/1991, poi sostituito dall'art. 1, comma 3, l. 356/1992).

---

<sup>194</sup> FILIPPI, L., CORTESI, M.F., *Il codice delle misure di prevenzione: aggiornato al d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, Torino, 2011, IX, p. 113.

Nei confronti di quest'ultimo è intervenuta una delega permanente, dapprima per le sole misure personali (con d.m. 23.12.1992) e successivamente anche per le misure patrimoniali (con d.m. 30.11.1993).

In seguito è stato precisato che il Procuratore che ha iniziativa in materia è quello presso il tribunale del circondario in cui dimora il soggetto passivo della proposta<sup>195</sup>.

Tale specificazione è dovuta a ragioni di carattere pratico, nel senso che esigenze investigative hanno reso più plausibile la scelta di raccogliere gli elementi di prova nel luogo di dimora dell'interessato, piuttosto che all'interno del distretto, maggiormente esposto al pericolo di dispersione probatoria<sup>196</sup>.

Un ulteriore soggetto attivo è stato, poi, introdotto con legge 356/1992 (art. 22, comma 1): il procuratore nazionale antimafia.

Le attribuzioni degli organi proponenti, così definite, sono state oggetto di una nuova "mappatura", ad opera del d.l. n. 92/2008, conv. dalla l. n. 125/2008 e del d.l. 94/2009, la cui novità di maggiore portata è costituita dall'aver concentrato il potere di proposta nelle mani del procuratore della Repubblica distrettuale, in luogo di quello circondariale. Si è detto, anzi, a tal proposito, che la novella del 2008 ha attribuito al procuratore distrettuale la titolarità esclusiva del potere di proporre le misure di prevenzione "antimafia", di cui alla legge 575/1965<sup>197</sup>.

In tal modo, il procuratore distrettuale è il *dominus* dell'azione penale per i reati i cui all'art. 51, comma 3-bis c.p.p., e

---

<sup>195</sup> Ex art. 20, d.l. 13.5.1991, n. 152, conv. In l. 12.7.1991, n. 203.

<sup>196</sup> FILIPPI, L., CORTESI, M.F., *op. cit.*, p. 113.

<sup>197</sup> FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Il Corriere del Merito*, 2/2010, IPSOA, Wolters Kluwer (Rassegna monotematica), pp. 7-31.

contemporaneamente promotore dell'azione di prevenzione personale per gli indiziati degli stessi reati. E ancora, è competente sia per reprimere i delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, sia per “prevenire” le corrispondenti azioni “pericolose” attinenti a fenomeni sovversivi.

Solo per la fattispecie descritta dall'art. 12-*quinquies*, comma 1, d.l. n. 306/1992 le due competenze, quella repressiva penale e quella di prevenzione non coincidono: mentre la prima è riservata al procuratore circondariale, la seconda è affidata al procuratore distrettuale.

A seguito di queste modifiche, la ripartizione della competenza a proporre l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti degli indiziati di associazione mafiosa, di gravi delitti in materia di mafia e delle persone pericolose nell'ambito di fenomeni sovversivi risulta: in capo al procuratore nazionale antimafia, per coloro che dimorano nell'intero territorio nazionale; in capo al questore, per le persone che dimorano nella provincia di competenza; il Ministro dell'interno è stato sostituito dal direttore della Direzione investigativa antimafia, ed ha quindi competenza su tutto il territorio nazionale; il procuratore presso il Tribunale del capoluogo del distretto ha visto la propria competenza estendersi dal circondario, appunto, al distretto<sup>198</sup>.

La materia della competenza a promuovere le misure di prevenzione è stata, da ultimo, riorganizzata dal d. lgs. 159/2011 (art. 5, commi 1 e 2,) secondo il quale:

---

<sup>198</sup> MENDITTO, F., *Le autorità proponenti*, in *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali – La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/92*, Milano, 2012, p. 125.

- per gli indiziati dei reati di mafia e per i soggetti ritenuti pericolosi ai fini della prevenzione dei fenomeni sovversivi, è competente il procuratore distrettuale, se la dimora della persona interessata si trova nel distretto; il direttore della Direzione distrettuale antimafia e il procuratore nazionale antimafia, se i soggetti dimorano in tutto il territorio nazionale; il questore, quando la dimora è sita nella provincia in cui egli opera.

- È competente il procuratore della Repubblica del circondario per le categorie di pericolosità comune (i previgenti art. 4, comma 1, lett. c), d. lgs. n. 159/2011 e art. 1. 1423/1956) e per quelle specificamente rivolte alla violenza nelle manifestazioni sportive (art. 4, lett. i) d. lgs. 159/2011; art. 7-ter, comma 1, l. 401/1989).

Il Codice delle leggi antimafia ha apportato rilevanti modifiche solo con riferimento alla categoria di persone dedite alla commissione di reati contro i minorenni, la sanità, la sicurezza e la tranquillità pubblica.

Per un verso, infatti, quella che prima era competenza esclusiva riservata al questore è stata estesa a tutte le autorità proponenti.

In secondo luogo, mentre in precedenza operava una duplice condizione di procedibilità – rappresentata dall’avviso orale insieme al mancato mutamento della condotta del soggetto “avvisato” – a seguito del d. lgs. 159/2011 tale condizione viene meno, ed anzi, l’avviso orale assume una propria connotazione di autonoma misura di prevenzione (art. 5 del Codice).

Viene considerata “discutibile” la scelta del codice antimafia volta a farvi confluire, senza alcuna modifica, la disciplina preesistente, riguardante il potere di proposta in tema di misure

personali<sup>199</sup>. Sarebbe stato, infatti, auspicabile disporre in maniera organica la disciplina *de qua*, dati i suoi molteplici punti poco chiari e poco coerenti con le complessive norme di sistema<sup>200</sup>.

Alla luce di quanto detto, appare inevitabile apporre una nota negativa circa la pluralità dei soggetti promotori dell'azione di prevenzione: mancando una disposizione di coordinamento, il pericolo è quello di un possibile accavallamento delle indagini da parte di più autorità<sup>201</sup>.

A tal proposito, bisogna specificare che prima della novella da ultimo intervenuta lo scorso ottobre, l'unico obbligo previsto per legge (*ex art. 81, comma 1, d. lgs. 159/2011*) era quello, posto in capo al questore territorialmente competente e al direttore della Direzione investigativa antimafia, di comunicare al competente procuratore della Repubblica la proposta di misura personale o patrimoniale.

In caso di inosservanza, non era prevista alcuna sanzione.

A seguito della legge n. 161/2017, sono state apportate rilevanti modifiche anche nei confronti dei soggetti promotori. In particolare, è stato previsto che:

- le funzioni e le competenze del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, relative alla titolarità della proposta di misure di prevenzione personale, sono attribuite “anche” al procuratore della Repubblica del tribunale del circondario (art. 2, comma 1, lett. a);

---

<sup>199</sup> MIGLIORELLI, G., *Le misure di prevenzione*, in *Rivista di polizia – rassegna di dottrina tecnica e legislazione*, fascic. I-II, 2013, p. 47.

<sup>200</sup> MANGIONE, *Le misure di prevenzione antimafia al vaglio dei principi del giusto processo: riflettendo sull'art. 111 Cost.*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il “pacchetto sicurezza”*, a cura di Cassano, Lecce, 2009, 3 ss.

<sup>201</sup> Cfr. ALFONSO, *La confisca nel procedimento di prevenzione*, in *La giustizia patrimoniale penale*, Tomo II, a cura di Bargi-Cisterna, Torino, 2011, 798 ss.

- si prevede esplicitamente un coordinamento del procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto (art. 5, comma 1, lett. b);

- si dispone che la proposta di misura di prevenzione antimafia debba essere depositata presso le cancellerie delle sezioni o collegi speciali che verranno istituiti *ad hoc* per le misure di prevenzione, presso il tribunale distrettuale nel territorio nel quale la persona dimora.

Anche le misure di prevenzione patrimoniali sono state toccate in parte dalle stesse modifiche: anche in quest'ambito, si registra infatti, un'estensione del loro ambito soggettivo di applicazione:

- l'art. 5, comma 1 della nuova legge ha provveduto a modificare l'art. 17 del codice antimafia, relativo alla titolarità della proposta, precisando che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo può, in ogni caso, proporre la misura patrimoniale e che in caso di applicazione rivolta ai c.d. pericolosi generici elencati all'art. 1 o alle persone indiziate di cui alle nuove lettere *i-bis*) e *i-ter*) dell'art. 4, le funzioni e le competenze del procuratore distrettuale sono attribuite anche al procuratore della Repubblica del tribunale nel cui circondario dimora la persona, previo coordinamento con il procuratore distrettuale.

- Ancora, all'art. 17 del codice antimafia vengono inseriti alcuni obblighi di coordinamento ed informativi tra le autorità competenti sul territorio al nuovo comma *3-bis*:

«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. A tal fine, 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».

Si è visto come più volte venga richiamato, ai fini dell'individuazione dei criteri di competenza della presentazione della proposta, il concetto di "dimora". A tal fine, la declinazione conferita al termine va ben oltre il significato attribuito secondo le consuete norme del diritto civile: non deve considerarsi, infatti, né il luogo corrispondente alla residenza anagrafica del soggetto, né quello di vita abituale.

Il *locus* da assumere a dimora è dunque quello in cui il proposto ha tenuto comportamenti sintomatici di pericolosità<sup>202</sup>.

Tale concetto di *locus* di manifestazione della pericolosità sociale può essere equiparato ad una sorta di corrispettivo, valevole per il sistema della prevenzione, del *locus commissi delicti* di cui all'art. 8 c.p.p., tramite il quale si determinano i criteri attributivi della competenza del giudice penale.

In particolare, se la persona è indiziata di appartenere ad associazione mafiosa, per “dimora” dovrà intendersi quello spazio geografico di prevalente attività dell'organizzazione criminale<sup>203</sup>.

Se poi, le condotte rivelatrici della pericolosità sociale sono molteplici e sono state compiute in luoghi diversi, il criterio da adottare ai fini della competenza, è quello che indica il luogo in cui si è verificata la condotta di maggiore spessore e rilevanza, anche con riferimento all'art. 16 c.p.p.<sup>204</sup>

Cosa accade se l'organo proponente è incompetente?

Innanzitutto, occorre distinguere i vari casi: per il direttore della Direzione investigativa antimafia e per il procuratore nazionale antimafia, non si pone alcun problema di sorta: entrambi esplicano la propria competenza su tutto il territorio nazionale.

Se ad essere incompetente è il questore, essendo un organo amministrativo, il relativo atto sarà illegittimo: di conseguenza, l'autorità giudiziaria dovrà disapplicarlo, nonché dichiarare la proposta inammissibile.

---

<sup>202</sup> Vedi Cass., S.U., sent. 1/1972, n. 495/1993; Cass., S.U., sent. n. 16/1996; sent. 19067/2010; sent. 27086/2011.

<sup>203</sup> Vedi Cass., sent. n. 559/1982.

<sup>204</sup> Vedi Cass., sent. 803/1999, Cass. 19067/2010, Cass. 27086/2011

L'ipotesi in cui sia incompetente il procuratore della Repubblica (distrettuale o circondariale), rappresenta quella dalle conseguenze più gravi: poiché sussiste in capo a tale organo una competenza funzionale inderogabile, l'atto sarà affetto da nullità assoluta, ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. b) c.p.p., rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento<sup>205</sup>.

Alla luce dell'analisi svolta, il procedimento di prevenzione sembra mal congegnato sin dall'inizio della sua instaurazione: la mancanza di chiarezza ed organicità della disciplina rende la formulazione di una proposta, e prima ancora l'espletamento delle indagini, inutilmente defatiganti e "sdoppiate" in capo a più organi, laddove invece è ben noto che un processo può iniziare solo qualora, *in primis*, i soggetti propulsivi si facciano carico di promuovere l'azione (sia essa penale o di prevenzione) secondo i parametri della legalità, e quindi della tassatività e determinatezza.

## ***2.2 I soggetti destinatari***

Con le modifiche apportate dalle leggi del 2008, 2009, 2010, è stato determinato un notevole ampliamento delle categorie di soggetti passibili di essere sottoposti alle misure di prevenzione, da ultimo ulteriormente ingrandito a seguito dell'intervento della legge n. 161/2017<sup>206</sup>.

La prima categoria dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione è rappresentata dai soggetti indiziati della c.d.

---

<sup>205</sup> Vedi Cass. Sent. n. 5/1990, Cass. n. 49994/2009, Cass. n. 19067/2010.

<sup>206</sup> V. FINOCCHIARO, S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 3 ottobre 2017.

pericolosità comune, annoverati nell'art. 1 del codice antimafia, ovvero i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dal questore:

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

b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, vivere abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;

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

Vi è poi la categoria di soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria (art. 4 codice antimafia), in cui rientrano:

a) gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416-*bis* c.p.;

b) i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'art. 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

c) i soggetti di cui all'art. 1;

d) coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire

l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal Capo I, Titolo VI, del Libro II, del Codice penale o dagli artt. 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605, 630 c.p., 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'art. 270-*sexies* del codice penale;

e) coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della l. 20 giugno 1952, n. 645, «*Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma 1) della Costituzione*», e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il compimento successivo, che continuino a svolgere un'attività analoga a quella precedente;

f) coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostruzione del Partito fascista, ai sensi dell'art. 1, l. n. 645/1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;

g) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), coloro che 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 e 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.

La legge n. 575/1965, sulle misure di prevenzione “antimafia” è stata resa applicabile ai soggetti - prima non previsti - indiziati di uno dei reati previsti dall’art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., ossia quelli attribuiti alla competenza delle Direzioni distrettuali antimafia. Trattasi di un lungo elenco di reati, che va ben oltre quelli associativi. Esso ricomprende i delitti, consumati o tentati, di:

- associazione per delinquere diretta a commettere i delitti di cui agli artt. 600, 601, 602 c.p., nonché all’art. 12, comma 3-*bis* d. lgs. 286/1998;

- associazione per delinquere finalizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 c.p., dei delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, di tratta di persone, di acquisto o alienazione di schiavi, di associazione di tipo mafioso anche straniera, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di qualsiasi delitto aggravato dall’art. 7. d.l. n. 152/1991, convertito con modificazioni dalla l. n. 203/1991, «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon

andamento dell'attività amministrativa», cioè commesso avvalendosi della forza d'intimidazione derivante dal vincolo associativo, ovvero commesso al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, nonché del delitto di associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri ed, infine, del delitto finalizzato a punire attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 d.l. n. 152/2006 («Norme in materia ambientale»).

Come si evince dalle fattispecie che caratterizzano il nutrito elenco, potrebbe accadere che un soggetto venga sottoposto a misure di prevenzione pur senza aver preso parte ad un'associazione, ma avendo commesso un fatto singolo, che isolatamente considerato, ne consenta comunque l'applicazione attraverso il ricorso ad un ragionamento indiziario<sup>207</sup>.

Ora, la legge delega 136/2010, all'art. 2, comma 3, lett. a), n. 5, stabiliva, nell'indicare i criteri con cui il Governo avrebbe dovuto «coordinare e armonizzare in modo organico la materia delle misure di prevenzione», che doveva essere definita «in maniera organica la categoria dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ancorandone la previsione a presupposti chiaramente definiti e riferiti in particolare all'esistenza di circostanze di fatto che giustificano l'applicazione delle suddette misure di prevenzione e, per le sole misure personali, anche alla sussistenza del requisito della pericolosità del soggetto; che venga comunque prevista la possibilità di svolgere indagini patrimoniali dirette a svelare fittizie intestazioni o trasferimenti dei patrimoni o dei singoli beni».

---

<sup>207</sup> CORTESI, M. F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, VII, 1 – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Assago, 2011, p. 589.

Proprio con riferimento a tale previsione, si è detto, che lo stesso Codice Antimafia, seppur connotato dall'intento di regolamentare in maniera compiuta ed uniforme la disciplina delle misure di prevenzione, non ha tenuto in debito conto la profonda differenza che inevitabilmente intercorre tra le misure di prevenzione ordinarie e quelle antimafia, sia in punto di presupposti applicativi, che con riguardo all'irrogazione concreta delle stesse misure<sup>208</sup>.

Infatti, mentre il d. lgs. 159/2011 ingloba all'interno del medesimo Titolo V gli effetti e le sanzioni, riferite a entrambe le misure, pare impossibile, sotto il profilo logico-giuridico, trattare alla stessa stregua le due tipologie di misure, quelle ordinarie e quelle antimafia, peraltro provenienti da due leggi, rispettivamente la l. n. 1423/1956 e la l. n. 575/1965, che hanno *ratio* e presupposti tra loro profondamente diversi.

La prima, infatti, individua, all'art. 1, i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dal Questore e all'art. 4 quelli delle misure applicate dall'autorità giudiziaria. Entrambe queste tipologie di soggetti sono connotate dalla c.d. pericolosità generica, mentre i soggetti a pericolosità qualificata (ossia mafiosa) vengono in evidenza solo con riferimento agli artt. 33 e 34 del codice, che regolano rispettivamente l'amministrazione giudiziaria di beni personali e l'amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche.

Il punto di maggiore rottura tra le due diverse fattispecie soggettive risiede nel diverso peso che caratterizza il grado di pericolosità sociale, di certo più gravoso per chi appartiene ad

---

<sup>208</sup> MIGLIORELLI, G., *Le misure di prevenzione*, in *Rivista di polizia*, fascic. I-II, gennaio-febbraio, 2013, pp. 43-52.

un'associazione di criminalità organizzata, rispetto a chi è ritenuto sì pericoloso per la società, ma sulla base di un diverso quadro indiziario, da considerarsi in secondo piano rispetto a quello - più emergente ed urgente - di natura mafiosa.

Da quanto detto discende che sarebbe stato opportuno prevedere due differenti discipline, a seconda della diversa tipologia di pericolosità, in luogo di quella unitaria che caratterizza, ad oggi, il codice antimafia.

Oltre alle categorie di soggetti già menzionate, passibili di applicazione delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria, abbiamo i soggetti di cui all'art. 12-*quinqies*, comma 1, d.l. 306/1992, convertito, con modificazioni, dalla l. 356/1992 (art. 4, comma 1, lett. b), Codice antimafia.

Anche la previsione di questa ulteriore categoria di soggetti non è stata vista di buon occhio dalla dottrina, per due ordini di motivi:

- il primo attinente alla osservazione secondo cui l'interposizione fittizia non necessariamente è volta ad eludere le disposizioni patrimoniali antimafia, potendo mirare, in via alternativa, ad aggirare le misure anticontrabbando o a commettere i reati puniti dagli artt. 648, 648-*bis*, 648-*ter* c.p.;

- il secondo, di ordine sistematico, per cui non vi è coincidenza di attribuzioni alle procure distrettuali antimafia, in deroga alla competenza affidata loro in generale in tema di pene e misure di prevenzione, in quanto il reato *ex art. 12-quinquies* rientra nella competenza distrettuale<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup>FILIPPI, L., CORTESI M.F., *Il codice delle misure di prevenzione: aggiornato al D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, IX*, Torino, 2011, p. 115.

Infine, l'art. 16 enuclea i soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali, tra cui figurano:

- a) *in primis* i medesimi soggetti di cui all'art. 4;
- b) le persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato 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.

Solo i soggetti menzionati all'art. 1, Codice delle leggi antimafia, possono essere sottoposti alle misure del foglio di via obbligatorio e dell'avviso orale, entrambe di prevenzione personale.

Alla luce del quadro esposto, risultano “immuni” dalle misure di prevenzione “antimafia”, la categoria di soggetti ritenuti, sulla base di elementi di fatto, che siano 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 (*ex art. 1, n. 3 l. 1423/1956*)<sup>210</sup>.

L'azione di prevenzione non può essere esercitata nei confronti:

- dei minori degli anni diciotto, nei confronti dei quali la stessa deve essere sottoposta a particolari modalità da parte del procuratore della Repubblica davanti al tribunale per i minorenni;

- degli infermi di mente, nei cui confronti dovrà procedersi, in via analogica, alla sospensione del processo *ex art. 71 c.p.p.*, al fine di valutare la cosciente partecipazione al processo.

---

<sup>210</sup> FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Il Corriere del Merito*, 2/2010, IPSOA, Wolters Kluwer, Rassegna monotematica, pp. 7-31.

Da segnalare, infine, che a seguito delle modifiche introdotte con la recentissima legge n. 161 del 17 ottobre 2017, l'art. 4 del codice antimafia risulta così modificato:

All'articolo 4, comma 1 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera b) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale»;

b) la lettera d) e' sostituita dalla seguente:

«d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale e a 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, nonche' alla commissione dei reati con finalita' di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalita' terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale»;

c) alla lettera f), dopo le parole: «atti preparatori, obiettivamente rilevanti,» sono inserite le seguenti: «ovvero esecutivi»;

d) dopo la lettera i) sono aggiunte le seguenti:

«- i-bis) 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;

i-ter) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 612-bis del codice penale».

### ***2.3 Il difensore***

Il Codice antimafia tutela le garanzie difensive all'art. 7, rubricato «procedimento applicativo». L'udienza che segue alla proposta relativa alla misura di prevenzione deve essere svolta con «la necessaria presenza del difensore e del pubblico ministero». Si specifica, inoltre, che nel caso in cui l'interessato sia privo di difensore, il giudice gliene designa uno d'ufficio.

Così disponendo, la legge ha conferito una volta per tutte al procedimento di prevenzione una connotazione di tipo dialettico<sup>211</sup>.

A darvi seguito, una serie di garanzie: la notificazione o comunicazione dell'avviso della data d'udienza alle parti e ai difensori almeno dieci giorni prima della stessa; la possibilità di presentare memorie in cancelleria fino a cinque giorni dalla data dell'udienza.

A tutela del soggetto che sia detenuto o internato in luogo che si trovi fuori dalla circoscrizione del giudice, era previsto, prima della legge 161/2017 che, in caso di «tempestiva richiesta» doveva «essere sentito prima del giorno dell'udienza, dal magistrato di sorveglianza del luogo».

Successivamente alla novella, invece, il nuovo comma 3, lett. b) dell'art. 2 dispone che «Se l'interessato è detenuto o internato in

---

<sup>211</sup> MAIELLO, V., *Il difensore*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi – Trattato teorico-pratico di diritto penale* – diretto da Palazzo F. e Paliero C. E., a cura di Maiello V., Torino, 2015, p. 463.

luogo posto fuori della circoscrizione del giudice e ne fa tempestiva richiesta, la partecipazione all'udienza è assicurata a distanza mediante collegamento audiovisivo ai sensi dell'articolo 146-*bis*, commi 3, 4, 5, 6 e 7, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271», eccetto due ipotesi: che il collegio ritenga necessaria la presenza della parte ovvero in caso di indisponibilità di mezzi tecnici idonei.

Nel caso, invece, in cui ad essere impedito sia il difensore di fiducia, la giurisprudenza aveva ritenuto non applicabili le disposizioni previste dagli artt. 420-*ter*, comma 5 c.p.p. in altri procedimenti diversi dall'udienza in camera di consiglio<sup>212</sup>.

Ancora, nel caso di mancata comparizione del difensore di fiducia per impedimento, non si determinava violazione del diritto di difesa, qualora il giudice avesse provveduto a nominare un sostituto ai sensi dell'art. 97, comma 4 c.p.p. L'importante era, secondo quanto sottolineato dalla giurisprudenza, che gli fosse concesso un congruo termine per poter preparare la sua difesa<sup>213</sup>.

Di estremo rilievo, in tal senso, è il periodo aggiunto, sempre dalla medesima legge 161/2017, al comma 5, che ammette esplicitamente il rinvio dell'udienza - oltre che per «legittimo impedimento dell'interessato che ha chiesto di essere sentito personalmente e che non sia detenuto o internato in luogo diverso da quello in cui ha sede il giudice», già previsto - «anche se sussiste un legittimo impedimento del difensore».

---

<sup>212</sup> Cass. pen., S.U., 27.6.2006, n. 31461; Cass. pen., sez. I, 6.4.2000, n. 2634.

<sup>213</sup> Cass. pen., sez. I, 23.11.2001, in *Guida dir.*XIII, 2002, p. 90.

Inoltre, a seguito della Riforma, il comma 7, che prevede la nullità in caso di violazione delle disposizioni dei commi 2 (avviso alle parti, alle altre persone interessate e ai difensori che deve essere comunicato o notificato almeno dieci giorni prima della data dell'udienza e concisa esposizione dei contenuti della proposta quale contenuto dell'avviso); 4, primo, secondo e terzo periodo (partecipazione necessaria all'udienza del difensore e del pubblico ministero, partecipazione all'udienza a distanza mediante collegamento audiovisivo, salvo le due eccezioni previste) e 5 (casi di rinvio dell'udienza), è rimasto invariato, tenendo conto, ovviamente, delle modifiche prodotte.

Qualora il proposto chieda il differimento dell'udienza per essere sentito personalmente, è stato precisato che l'interessato debba aver espressamente manifestato la propria volontà di partecipare all'udienza, mentre invece tale manifestazione non può essere ricavata implicitamente dall'istanza di rinvio formulata dal difensore<sup>214</sup>.

A questo punto ci si potrebbe domandare se l'interessato sia affiancato dal proprio difensore di fiducia nel momento in cui viene sentito, se tale presenza sia considerata necessaria, facoltativa o non contemplata del tutto. Inoltre, sicchè non viene specificato dalla legge se l'atto rientri in una delle forme previste dal codice di procedura penale per sentire l'indagato, occorre chiarire se costui debba essere sentito sotto forma delle spontanee dichiarazioni (art. 350, comma 7 c.p.p.), dell'interrogatorio (artt. 64-65 c.p.p.) o, successivamente attraverso l'esame delle parti (art. 208 c.p.p.).

---

<sup>214</sup> Cass. pen., sez. I, 12.3.2003, n. 19535; Cass. pen., sez. I, 4.12.2007, n. 46614; Cass. pen., sez. VI, 2.3.1999, n. 803.

Inoltre, nel caso di mancata osservanza di tale previsione, nel silenzio della legge, si pone il problema sul tipo di “sanzione” che debba applicarsi (sempre se debba applicarsi). Visto, infatti, che la nullità deve essere tassativamente prevista (art. 177 c.p.p.) e che il legislatore antimafia ha ommesso di predisporla in via esplicita, una eventuale violazione della previsione che dà al proposto un vero e proprio «diritto ad essere sentito», potrebbe rientrare, ai sensi dell’art. 178, comma 1, lett. c) c.p.p. nelle nullità di ordine generale, per inosservanza delle disposizioni concernenti l’intervento, l’assistenza o la rappresentanza dell’imputato (in questo caso, del proposto)?

La risposta è stata data – parzialmente - dalla Suprema Corte, che ha precisato che il giudice è vincolato a dare attuazione alla richiesta da parte del proposto, di essere sentito, a pena di nullità, senza specificarne, però, il tipo<sup>215</sup>.

Si può, altresì, notare come la legge imponga al giudice di nominare un difensore d’ufficio qualora il proposto ne risulti privo, tuttavia senza prima avvertirlo della facoltà di nominarne uno di fiducia. Pertanto, si è ritenuto che sia onere dell’interessato regolarmente avvisato dell’udienza, di nominare personalmente un proprio difensore<sup>216</sup>.

Inoltre, dato il carattere speciale del procedimento di prevenzione, la nomina conferita al difensore di fiducia deve essere effettuata con specifico riferimento al procedimento di prevenzione,

---

<sup>215</sup> Cass. pen., sez. VI, 22.1.2008, n. 10319; anche la Corte cost. si è pronunciata sull’argomento con sent. 31.1.1991, n. 45.

<sup>216</sup> Cass. pen., sez. I, 3.8.1995, n. 3237; Cass. pen., sez. VI, 28.8.1992, n. 3042.

non potendo ancorarsi ad una nomina già fatta in sede di procedimento ordinario o per altri procedimenti di prevenzione<sup>217</sup>.

Secondo la giurisprudenza, poi, l'assenza del difensore di fiducia dovuta ad omessa o irregolare notificazione dell'avviso di udienza determina nullità assoluta ai sensi dell'art. 179, comma 1 c.p.p., anche nel caso in cui sia presente il difensore d'ufficio<sup>218</sup>.

Infine, la riforma ha provveduto a modificare in parte anche l'art. 8 del codice antimafia, prevedendo che la decisione del tribunale debba essere comunicata anche al difensore del proposto.

La legge non prevede espressamente l'obbligo di inviare l'informazione di garanzia, e neppure quella relativa al diritto di difesa. Tuttavia, è stato giustamente osservato come sia indispensabile, ai fini di un giusto processo, applicare per lo meno le garanzie difensive previste in generale per la fase delle indagini preliminari<sup>219</sup>.

Inoltre, la mancanza espressa di un termine di durata massima delle indagini e la natura meramente ordinatoria dei termini relativi al giudizio, non possono dirsi conformi al principio della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2 Cost.).

Invece, ai fini dell'osservanza del diritto di difesa (art. 24, comma 2 Cost.) si deve considerare applicabile l'art. 327-bis c.p.p., che ammette – com'è noto – le investigazioni difensive.

---

<sup>217</sup> Cass. pen., sez. I, 11.10.2010, n. 36224.

<sup>218</sup> Cass. pen., sez. I, 2.7.1993, n. 1632.

<sup>219</sup> FILIPPI, L., *Profili processuali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2015, UTET giuridica, pp. 1539-1545.

## ***2.4 Il giudice***

### *Competenza*

Il giudice competente in tema di misure di prevenzione viene individuato in base a regole che differiscono a seconda del tipo di misura: personali applicate dal questore (Titolo I, Capo I, Codice antimafia); personali applicate dall'autorità giudiziaria (Titolo I, Capo II); patrimoniali (Titolo II, Capo I).

L'art. 3, comma 1, d. lgs. 159/2011 attribuisce direttamente al questore la competenza ad emettere i provvedimenti applicativi del foglio di via obbligatorio e dell'avviso orale, proprio in virtù della caratteristica principale di queste misure, applicate, appunto, dal questore.

Prima della riforma avvenuta con la legge n. 161/2017, ai sensi dell'art. 5, comma 4, la proposta di una misura di prevenzione personale applicata dall'autorità giudiziaria veniva presentata al presidente del Tribunale del capoluogo della provincia in cui la persona dimora.

L'art. 2 (Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali), comma 1 della nuova legge ha così sostituito l'art. 5, comma 4 del codice antimafia:

«La proposta di cui al comma 1 deve essere depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei collegi del tribunale del capoluogo del distretto, nel territorio nel quale la persona dimora, previsti dal comma 2-sexies dell'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12. Limitatamente ai tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere, la proposta di cui al comma 1 e' depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei

collegi specializzati in materia di misure di prevenzione ivi istituiti ai sensi del citato comma 2-sexies, ove la persona dimori nel corrispondente circondario».

Le sezioni e i collegi richiamati dalla novella sono sezioni o collegi speciali che dovranno essere istituiti, per la trattazione dei procedimenti di prevenzione, presso il tribunale distrettuale del territorio in cui la persona dimora.

Anche nel settore delle misure di prevenzione patrimoniali si registrano rilevanti modifiche, dal momento che l'art. 5 della legge n. 161/2017 è intervenuto sia mutando parzialmente che aggiungendo nuovi commi all'art. 17 del codice antimafia, che regola, com'è noto, la titolarità della proposta delle misure di prevenzione patrimoniali.

L'art. 5 l. 161/2017 così dispone:

Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le

seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nei confronti delle persone indicate all'articolo 16 possono essere proposte dal

procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dal questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia le misure di prevenzione patrimoniali di cui al presente titolo»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Nei casi previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere c), i), i-bis) e i-ter), le funzioni e le competenze spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite anche al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona, previo coordinamento con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto. 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»;

c) dopo il comma 3 («Salvo quanto previsto al comma 2, nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione richieste ai sensi del presente decreto, le funzioni di pubblico ministero sono esercitate dal procuratore della Repubblica di cui al comma 1) è aggiunto il seguente:

«3-bis. 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. A tal fine, 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».

Come nel caso della competenza della Procura, il concetto di dimora è quello che fa riferimento, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, al luogo in cui il soggetto ha dato manifestazione dei comportamenti considerati socialmente pericolosi, anche qualora tale luogo non coincida con quello di dimora abituale, ossia di residenza anagrafica<sup>220</sup>.

Tale criterio è stato oggetto di critiche da parte della dottrina, in quanto ritenuto alquanto aleatorio ed incerto<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Cass. pen., sez. I, 18.1.2007, n. 1281; Cass. pen., sez. II, 15.4.2004.

<sup>221</sup> FIORENTIN, F., *Codice antimafia. Sequestro può scattare anche d'ufficio*, in *Guida dir.*, XLII, 2011, p. 26.

Per essere conforme al principio del giudice naturale (art. 25, comma 2 Cost) dovrebbe, infatti, essere legato a situazioni oggettivamente identificabili, basate su un carattere di “permanenza”, anche breve, del proposto in quel luogo<sup>222</sup>.

Ancor più, tale criterio pare non essere il più felice, se si dia il caso di un soggetto le cui condotte “socialmente pericolose” siano state compiute in luoghi differenti.

In questo caso, il giudice competente sarebbe quello del luogo in cui sono state perpetrate le condotte di maggior rilievo<sup>223</sup>.

Ancora, nell’ipotesi in cui il proposto sia assente, irreperibile o si trovi all’estero, l’art. 18, comma 4 del d. lgs. 159/2011 individua, relativamente alle misure patrimoniali, la competenza del giudice sulla base dell’ultima dimora del soggetto in Italia. Nella pratica, il medesimo criterio viene utilizzato anche per le misure personali<sup>224</sup>.

La giurisprudenza riconosce, anche con riferimento al giudice della prevenzione, il principio della c.d. *perpetuatio jurisdictionis*, secondo cui una volta che la competenza si sia radicata al momento della proposta o dell’instaurazione del procedimento *ex officio*, non muta, neppure nel caso di successive modifiche<sup>225</sup>.

Riguardo alle questioni sull’incompetenza, non si registra uniformità di vedute. Mentre, infatti, talvolta la Suprema Corte ha ritenuto si tratti di un’incompetenza funzionale ed inderogabile<sup>226</sup>, in quanto tale rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, altre

---

<sup>222</sup> Cass. pen., sez. I, 18.2.1999, n. 91.

<sup>223</sup> Cass. pen., sez. V, 19.4.2010, n. 19067; Cass. pen., sez. VI, 15.5.2003, n. 21710.

<sup>224</sup> MAIELLO, V., *I soggetti del procedimento di prevenzione*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi (Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da Palazzo F. e Paliero C.E.), a cura di Maiello V., Torino, 2015, p. 461.

<sup>225</sup> Cass. pen., sez. I, 26.5.2000; Cass. pen., sez. I, 17.1.1994.

<sup>226</sup> Cass. pen., sez. V, 31.3.2010, n. 19067, in *Cass. pen.*, II, 2011, 713.

volte ha individuato un termine entro cui far valere l'incompetenza, coincidente con la conclusione della discussione di primo grado<sup>227</sup>.

La questione può dirsi ad oggi risolta: l'art. 2, comma 3, lett. f) della recentissima novella ha, infatti, mediante l'aggiunta dei commi 10-*bis* e 10-*ter*, stabilito che:

«Le questioni concernenti la competenza per territorio devono essere rilevate o eccepitate, a pena di decadenza, alla prima udienza e comunque subito dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti e il tribunale le decide immediatamente (comma 10-*bis*).

10-*ter*. Il tribunale, se ritiene la propria incompetenza, la dichiara con decreto e ordina la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale competente; la declaratoria di incompetenza non produce l'inefficacia degli elementi già acquisiti. Le disposizioni del comma 10-*bis* si applicano anche qualora la proposta sia stata avanzata da soggetti non legittimati ai sensi dell'articolo 5 (comma 10-*ter*).»

### *Imparzialità*

Com'è noto, l'imparzialità del giudice è uno dei connotati che devono contrassegnare l'organo giudicante perché prenda una decisione rispettosa del giusto processo.

Sancita dall'art. 111, comma 2 Cost., l'imparzialità è, per l'appunto, uno dei corollari del giusto processo. A sua volta, l'imparzialità non si realizza, tra l'altro, quando manca

---

<sup>227</sup> Cass. pen., sez. VI, 3.12.1999, n. 4041, in *Cass. pen.*, 2001, 1916.

l'impregiudicatezza come atteggiamento interiore del giudice rispetto alla decisione da prendere<sup>228</sup>.

Nel caso specifico del procedimento di prevenzione, secondo la Corte costituzionale, ogniqualvolta la causa di pregiudizio sull'imparzialità del giudice derivi da attività - sia giudiziarie svolte in un altro giudizio che non giudiziarie - da lui compiute al di fuori del giudizio in cui è chiamato a decidere, l'istituto di riferimento non è quello dell'incompatibilità, ma quello dell'astensione e della riconsuazione.

La Corte di Cassazione ha, a riguardo, espresso due diversi orientamenti:

1) secondo un primo orientamento, le cause di incompatibilità previste dall'art. 34 c.p.p., dato il loro carattere eccezionale e tassativo, non possono essere estese in via analogica al procedimento di prevenzione, in quanto l'attività pregiudicata deve consistere nella pronuncia di una sentenza riferita alla responsabilità penale dell'imputato.

In tal senso, ha avuto modo di esprimersi in due occasioni:

- la prima in cui i componenti del collegio della sezione misure di prevenzione erano stati chiamati a decidere sulla misura della confisca, nonostante si fossero già pronunciati su una misura personale e sulla richiesta di revoca del sequestro<sup>229</sup>;

- la seconda che ha visto protagonista un componente del Collegio del dibattimento che doveva decidere se fossero integrati gli estremi del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., che aveva già partecipato

---

<sup>228</sup> TONINI, P., *Manuale di procedura penale*, Quindicesima ediz., Milano, 2014, 96; secondo la Corte costituzionale, l'impregiudicatezza consta nell'«assenza di un pre-giudizio rispetto all'oggetto del procedimento (C.C., sent. n. 432 del 1995.

<sup>229</sup> S.C. sent. nn. 15834/2009; 22960/2008.

alla stesura del provvedimento di applicazione della misura della sorveglianza speciale nei confronti di un altro soggetto, sulla base della ritenuta sussistenza dello stesso sodalizio criminoso<sup>230</sup>.

2) Un diverso orientamento, più rigido, ha invece precisato che nel caso di previa applicazione di una misura di prevenzione, bisogna valutare in concreto se sia già stata espressa una valutazione sull'esistenza del reato per cui è in corso il giudizio<sup>231</sup>.

Pertanto, dal punto di vista pratico, è possibile che lo stesso giudice che decide sull'applicazione di una misura di prevenzione giudichi la stessa persona nel processo penale<sup>232</sup>.

Secondo la Corte di Cassazione, infatti, il giudice che abbia applicato una misura di prevenzione nei confronti di un appartenente ad associazione per delinquere di stampo mafioso può, in quanto non incompatibile, disporre una misura di prevenzione nei confronti di un soggetto appartenente al medesimo sodalizio criminale<sup>233</sup>.

Il problema che si pone quando il giudice deve valutare alcuni “fatti sintomatici”, nei confronti del proposto che consistono in fatti di reato, è quello relativo all'imparzialità, a causa della sovrapposizione dei due giudizi, in quanto il giudice si è espresso sulla “identica vicenda”<sup>234</sup>.

Dunque, si può ritenere che l'incompatibilità si verifica nei casi in cui il giudice della prevenzione si ritrova a dover decidere sulla base dei medesimi fatti valutati in sede penale; al contrario, non si

---

<sup>230</sup> S.C., sent. n. 326/1998.

<sup>231</sup> S.C., sent. n. 26670/2011.

<sup>232</sup> MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali – La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/92*, Milano, 2012, 140.

<sup>233</sup> Cass. pen., sez. I, 7.2.2003, n. 6280.

<sup>234</sup> MENDITTO, F., *op. cit.*, 141.

verifica se tale giudizio è basato su altri elementi riguardanti la vita della persona.

È da rilevare, poi, che la Corte di Cassazione ha stabilito, con riferimento alla possibilità che il medesimo giudice adotti prima il provvedimento di sequestro, e successivamente, quello di confisca, che non si configura alcuna incompatibilità, ai sensi dell'art. 34 c.p.p., 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'art. 20 D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, dal momento che tale provvedimento ha carattere interinale e provvisorio, destinato ad essere sostituito da una pronuncia decisoria finale e non può dirsi riferibile ad una fase antecedente ed autonoma del procedimento<sup>235</sup>.

Non pacifica è anche l'ammissibilità dell'istituto della ricsuzione: parte della giurisprudenza lo considera applicabile, sulla base della natura giurisdizionale delle misure di prevenzione, nonché della compatibilità delle norme sul processo penale con quelle sul procedimento di prevenzione, che si ricava dall'art. 4, ultimo comma della legge 1423/1956. In questo caso le norme compatibili sarebbero quelle inerenti alle garanzie di terzietà ed imparzialità del giudice<sup>236</sup>.

Secondo altre pronunce, invece, non si potrebbe richiedere legittimamente la ricsuzione, poiché le relative disposizioni sono di carattere eccezionale, per cui non ammetterebbero l'applicazione analogica<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> Cass. pen., sent. n. 49254/2016.

<sup>236</sup> Cass. pen., sez. V, 16.10.2008, n. 3278.

<sup>237</sup> Cass. pen., sez. VI, 30.1.2008, n. 22960; Cass. pen., sez. II, 2.12.2008, n. 2821, in CED 2008/242720.

In dottrina, invece, c'è chi ritiene pacificamente ammessa l'estensione dell'applicabilità delle norme che regolano astensione e ricusazione del giudice, nel processo penale, al giudice nel procedimento di prevenzione<sup>238</sup>.

### *Immutabilità*

Bisogna, poi, andare a guardare l'applicabilità del principio di immutabilità del giudice, sancito - com'è noto - dall'art. 525, comma 2 c.p.p., al procedimento di prevenzione.

Ancora una volta, si può notare come le soluzioni adottate dalla giurisprudenza siano molteplici: un primo indirizzo, più risalente nel tempo, sosteneva la piena applicabilità del principio al procedimento di prevenzione<sup>239</sup>.

Secondo un diverso, più recente orientamento, il principio va applicato, ma in maniera restrittiva: in linea generale, non è necessario che il giudice che decide sia il medesimo della fase istruttoria; il suo mutamento è causa di nullità assoluta ai sensi dell'art. 525 solo nel caso in cui le parti abbiano dedotto le conclusioni dinnanzi ad un collegio dalla composizione diversa<sup>240</sup>.

Secondo un terzo orientamento, la diversa composizione del collegio sarebbe resa possibile dalla natura cautelare del procedimento di prevenzione; di conseguenza, la nullità assoluta determinata *ex art. 525 c.p.p.* si applicherebbe al solo procedimento ordinario<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> MENDITTO, F., *Ivi*, 142.

<sup>239</sup> Cass. pen., sez. I, 18.3.1994, in *Cass. pen.*, n. 1154, 1995, 1986.

<sup>240</sup> Cass. pen., sez. V, 15.1.2004, n. 5737, in *Giust. pen.*, III, 2005, p. 191.

<sup>241</sup> Cass. pen., sez. I, 18.1.2000, in *Cass. pen.*, 2001, p. 635.

### *Concentrazione*

Per quanto concerne il principio di concentrazione, la Corte di legittimità ne ha escluso l'estensione al procedimento di prevenzione, argomentando sulla base della possibilità, da parte del collegio, di riservarsi di deliberare in un momento successivo, oltre che di acquisire eventuali elementi sopravvenuti al giudizio, su richiesta del pubblico ministero. In tal caso, si è specificato, condizione essenziale è che venga comunque garantito il contraddittorio<sup>242</sup>.

### *Terzietà*

Infine, anche nel procedimento di prevenzione deve essere rispettato il principio di terzietà del giudice (laddove si rammenti che l'art. 111, comma 2 Cost. ne riferisce la portata ad ogni tipo di giudizio, quindi, anche a quello di prevenzione), garantito da: iniziativa di parte, assegnazione del potere di proposta a determinati organi, principio della domanda<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Cass. pen., sez. V, 25.1.2008, n. 18176; Cass. pen., sez. IV, 23.2.2005, n. 27370.

<sup>243</sup> Cass. pen., sez. III, 25.9.1992, in *Cass. pen.*, 1994, 1282.

## ***2.5 Altri soggetti previsti dalla normativa antimafia***

La legge ha predisposto un vasto sistema di servizi specializzati al fine di rendere più funzionale il contrasto alla criminalità organizzata, *target* per eccellenza delle misure di prevenzione.

L'art. 12 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152 prevede l'instaurazione di un sistema basato su un continuo scambio di dati e conoscenze relativi alle indagini, onde evitare ripetizioni e sovrapposizioni inutili di informazioni preziose, da sfruttare invece come base investigativa per finalità repressive e preventive.

Tenendo in considerazione che le indagini riferite alla criminalità organizzata sono particolarmente complesse e delicate, e in più hanno bisogno di un'alta formazione specializzata da parte di coloro che le portano avanti, sono state create delle vere e proprie reti interforze, che vedono come protagonisti uomini e donne appartenenti alle forze dell'ordine, altamente specializzati nel settore.

Proprio in virtù di una tale specializzazione richiesta, vale il principio per cui il pubblico ministero, impegnato a dirigere e svolgere indagini nel settore della criminalità organizzata, debba avvalersi in via preferenziale dei servizi specializzati, in luogo di soggetti che invece hanno a che fare con questa materia solo di rado.

Come si accennava, onde evitare la dispersione inutile di materiale investigativo, e insieme al fine di rendere effettivo il coordinamento delle indagini, è compito del pubblico ministero assicurare una gestione congiunta – sia investigativa che operativa – da parte di tutti gli appartenenti alla polizia. Correttezza e

completezza delle indagini sono, quindi, gli obiettivi primari da raggiungere.

Per essere messo in tali condizioni, il pubblico ministero deve poter contare sulla disponibilità della polizia giudiziaria a trecentosessanta gradi, potendo, ove lo ritenga opportuno, avvalersi anche di altri organismi, che non appartengono ai servizi centrali o interprovinciali.

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che, invece, ne fanno parte, «devono costantemente informare il personale investigativo della DIA, incaricato di effettuare indagini collegate, di tutti gli elementi informativi ed investigativi di cui siano venuti comunque in possesso e sono tenuti a svolgere congiuntamente con il predetto personale gli accertamenti e le attività investigative eventualmente richiesti»<sup>244</sup>.

A partire dal 1° gennaio 1993, inoltre, una parte del personale appartenente ai servizi centrali e interprovinciali di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza, è stata assegnata alla DIA. L'assetto che ne è derivato è il seguente: è stato costituito il Servizio Centrale Operativo (**S.C.O.**) per la Polizia di Stato; il Servizio centrale investigativo sulla criminalità organizzata (**S.C.I.C.O.**) a livello centrale e i Gruppi investigativi sulla criminalità organizzata (**G.I.C.O.**) a livello interprovinciale per la Guardia di Finanza e il Raggruppamento operativo speciale (**R.O.S.**) per l'Arma dei Carabinieri.

---

<sup>244</sup> Art. 3, comma 4 D.L. 29 ottobre 1991, n. 345.

L'attività principale dello S.C.O. consta nel contrasto generale alla criminalità, in tutti i suoi aspetti e settori, anche quello economico e finanziario.

Il R.O.S. si occupa in particolare di eversioni, sequestri di persona, latitanti.

Lo S.C.I.C.O. esplica le sue attività soprattutto in tema di riciclaggio, compiendo indagini nei confronti degli intermediari finanziari.

Ciò che accomuna tutte queste articolazioni delle Forze dell'ordine è una serie di poteri che mirano a reprimere il fenomeno mafioso, insieme con il tutt'altro che agevole intento di intervenire, ove possibile, in via preventiva: essi sono ammessi ad intrattenere con i detenuti colloqui investigativi, al fine di acquisire informazioni utili circa il fenomeno della criminalità organizzata (art. 16 del D.L. 306/1992); possono effettuare intercettazioni preventive, qualora siano necessarie per la prevenzione dei gravi delitti annoverati negli artt. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* e 407, comma 2, lett. a), n. 4 c.p.p.

Inoltre, ai fini di un maggior coordinamento, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo «dispone dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi»<sup>245</sup>.

Quella dell'**Alto Commissario** per il coordinamento degli organi amministrativi e di polizia nella lotta alla delinquenza mafiosa era una figura istituita con D.L. 6 settembre 1982, n. 629, con il fondamentale compito di lotta, nonché prevenzione, al fenomeno

---

<sup>245</sup> Art. 371-*bis* c.p.p.

mafioso. In particolare, egli poteva controllare l'eventuale presenza, all'interno di pubbliche amministrazioni, enti pubblici, istituti di credito ecc. di infiltrazioni mafiose, attraverso il compimento di accertamenti *ad hoc* presso tali enti. Egli poteva, inoltre, compiere intercettazioni telefoniche, anche a carattere preventivo, disciplinate dal vecchio codice all'art. 226-*sexies*. Ancora, era destinatario delle comunicazioni del SISDE (Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica) e del SISMI (Servizio per le informazioni e la sicurezza militare), ove connesse ad attività di carattere mafioso.

In generale, dunque, questo organo rappresentava un centro di coordinamento, impulso ed indirizzo delle forze dell'ordine nella lotta alla criminalità organizzata.

Tuttavia, l'Alto commissario è stato attivo fino al 1992: i suoi poteri vennero successivamente devoluti e "smistati" tra diversi organi: i Prefetti, il Capo della polizia Direttore generale della pubblica sicurezza, il Direttore della DIA. Per cui, ad oggi, l'Alto commissario non esiste più, e per ragioni di analogia dei compiti svolti, pare sia stato succeduto dal Direttore della DIA<sup>246</sup>.

Il **Consiglio generale** per la lotta alla criminalità organizzata è stato istituito con D.L. 29 ottobre 1991, n. 345, convertito con modificazioni dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, il cui contenuto è stato trasposto invariato nell'art. 107 del Codice delle leggi antimafia. È presieduto dal Ministro dell'Interno, e di esso fanno parte il Capo della polizia, i Comandanti generali dell'Arma dei

---

<sup>246</sup> NANULA, G., *La lotta alla mafia – strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, 6ª ediz., Milano, 2016, p. 355.

carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, i Direttori dell'AISE e dell'AISI e il Direttore della DIA.

Il Consiglio generale elabora le strategie anticrimine e gli obiettivi da raggiungere da parte delle forze di polizia. Gode di poteri decisionali e di indirizzo, emana direttive nei confronti delle singole Forze di polizia e della DIA.

La **DIA** (Direzione Investigativa Antimafia) è una struttura dalla composizione interforze (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza, nonché personale della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato) caratterizzata dall'elevata specializzazione dei soggetti che ne fanno parte, istituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza. Disciplinata dall'art. 108 Codice delle leggi antimafia, si articola in tre reparti, ciascuno afferente ad un settore: investigazioni preventive, investigazioni giudiziarie e le relazioni internazionali.

I soggetti appartenenti alla DIA hanno la possibilità di intrattenere colloqui "esplorativi" con detenuti al fine di ottenere informazioni anche a titolo preventivo; possono poi compiere intercettazioni preventive (considerate alla stregua di atti d'indagine per le misure di prevenzione non tipizzati).

In generale, può affermarsi che l'attività caratteristica della DIA è quella di coordinare le investigazioni preventive compiute dai vari appartenenti sui delitti di criminalità organizzata.

Per quanto riguarda gli altri organi che normalmente svolgono attività concernenti la criminalità organizzata, quali il Procuratore

nazionale antimafia e antiterrorismo, le Direzioni distrettuali antimafia, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia, essi assumono rilevanza nell'ambito delle indagini afferenti alle misure di prevenzione nel momento in cui, proprio tramite la loro attività, si debbano applicare misure preventive basate, anche in parte, sugli elementi indiziari da loro raccolti. In tutte le altre evenienze, ciascun organo compie le funzioni assegnategli dal codice di procedura penale e dalle leggi in materia.

## **CAP. 3: L'AVVIO DELLE INDAGINI DI PREVENZIONE**

### ***3.1 Notizia di prevenzione?***

#### ***Condizioni per l'esperimento delle indagini***

Gli organi titolari del potere di proposta svolgono nei confronti delle persone che ritengono, sulla base di alcune condizioni, accertamenti preliminari, i cui dati vengono tenuti in un registro, istituito presso ciascuna procura della Repubblica<sup>247</sup>.

Ancor prima di andare ad analizzare la dinamica delle indagini nel sistema delle misure di prevenzione, è bene capire se a queste si possano applicare le norme che valgono per le indagini preliminari nell'ordinario processo penale.

Innanzitutto, occorre dire che già la legge n. 152/1975 estendeva espressamente al processo di prevenzione la regolamentazione relativa all'istruzione sommaria del pubblico ministero, corrispondente (con i dovuti aggiustamenti intervenuti fino ad oggi) alle odierne indagini preliminari.

Inoltre, l'art. 2-*bis* della l. n. 575/1965, come formulato prima del codice antimafia, rinvia agli articoli 338, 339 e 340 dell'allora vigente codice di rito, che disciplinavano il sequestro di atti e documenti ed il sequestro probatorio.

Attualmente, l'art. 208 disp. att. c.p.p. che regola la corrispondenza tra gli istituti e le disposizioni del codice vigente e

---

<sup>247</sup> Il riferimento è all'art. 81, comma 1, primo e secondo periodo, d. lgs. n. 159/2011, il quale riproduce integralmente l'art. 34 l. n. 55/1990.

del codice abrogato, stabilisce che «quando nelle leggi o nei decreti sono richiamati istituti o disposizioni del codice abrogato, il richiamo si intende riferito agli istituti o alle disposizioni del codice che disciplinano la corrispondente materia».

In conseguenza di questo rinvio, la disciplina delle indagini nelle misure di prevenzione deve intendersi regolamentata in via sussidiaria dalle norme relative alle indagini preliminari del vigente processo penale.

Ancora, l'art. 2-*bis*, come modificato dalla legge n. 55/1990, rinvia direttamente agli artt. 253, 254 e 255 c.p.p.

Si può affermare, quindi, che la fase delle indagini nel processo di prevenzione viene regolamentata dalle medesime norme che riguardano l'attività d'indagine del pubblico ministero, con un duplice limite: le norme del processo penale devono essere compatibili con il processo di prevenzione; i singoli istituti non devono essere direttamente o diversamente regolati da norme *ad hoc*<sup>248</sup>.

Entrando ora nel cuore della materia delle indagini preliminari alla proposta, bisogna precisare, anzitutto, che le vie per giungere alla sua formulazione sono molteplici.

I soggetti attivi, prima ancora dell'iscrizione nell'apposito registro, possono portare avanti un'attività preliminare volta ad individuare le persone nei confronti delle quali possono essere svolte le indagini.

---

<sup>248</sup> NOCERINO C., *I profili processuali delle misure di prevenzione*, (pp. 251-261) in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da Bricola e Zagrebelsky, *Mafia e criminalità organizzata*, vol. I, Torino, 1995, p. 255

Per quanto concerne **l'attività d'indagine** del procuratore della Repubblica e del procuratore nazionale antimafia, questa è fortemente influenzata dalla posizione da questi ricoperta: trattandosi in entrambi i casi di autorità giudiziaria, non rientra tra le loro facoltà né disporre indagini preliminari, né emettere ordini nei confronti della polizia giudiziaria, fino al momento in cui avverrà l'iscrizione nel registro<sup>249</sup>.

Tale attività, che non trova una propria regolamentazione né all'interno del Codice antimafia, né in altre leggi, può prender piede a seguito del riscontro di diversi fattori.

E dunque, per poter affrontare la problematica, di non facile risoluzione, occorre prendere le mosse dall'atto in qualche misura "equivalente" alla notizia di prevenzione nell'ordinario processo penale: la notizia di reato.

Com'è noto, il procedimento penale prende avvio, appunto, dal momento in cui il pubblico ministero, viene a conoscenza di una notizia di reato. È questo il momento a partire dal quale vengono svolte le indagini preliminari, al termine delle quali l'organo titolare dell'azione penale, deve determinarsi nel senso di richiedere al giudice per le indagini preliminari l'esercizio dell'azione penale o, in alternativa, l'archiviazione.

Dato che siamo ancora nella fase strettamente procedimentale, non è stata ancora formulata un'imputazione, e quindi la *notitia criminis* «ne diviene il fulcro: prima dell'esercizio dell'azione,... è il tema del processo»<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> NOCERINO, C., *ivi*, p. 259.

<sup>250</sup> APRATI, R., *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Napoli, 2010, p. 5.

Nel processo penale la notizia di reato consta di due elementi: il dato che viene percepito, e la sua caratterizzazione come dato penalmente rilevante; in parole povere, deve corrispondere ad una certa fattispecie incriminatrice.

Del pari, nel procedimento di prevenzione, bisogna, perché vengano instaurate le indagini, addivenire alla conoscenza di una **notizia di prevenzione**. In questo caso, però, l'acquisizione del dato non avviene sulla base della sua corrispondenza fattuale alla lettera della norma violata, ma sulla scorta di indizi, seppur obiettivamente rilevanti. Di conseguenza, già il riscontro stesso del dato conoscitivo da cui ha origine la fase delle indagini, risulta essere più complicato, ed insieme, fondato su una base probatoria meno intensa rispetto a quella richiesta nel riscontro della fattispecie penale.

Se già risulta arduo constatare la “consistenza” della notizia di reato, ovvero capire quando ci si trovi di fronte ad una notizia di reato, lo è ancora di più per la notizia di prevenzione.

Usualmente, nel processo penale, si fa corrispondere la *notitia criminis* ad un *quid minoris* rispetto alla fattispecie astratta di riferimento. Tale *quid*, può essere riempito di significato attraverso il ricorso agli elementi che connotano la materialità del fatto antiggiuridico: condotta e/o evento.

Lo stesso non può dirsi per il procedimento di prevenzione: qui manca proprio il fatto da cui scaturiscono gli elementi. E allora, da cosa può dirsi connotata l'azione di prevenzione? In questo caso, bisogna andare a “scomodare” le categorie degli indizi, a partire dai quali possa essere desunta la possibile commissione di un futuro reato.

Se nel processo penale non è possibile immaginare una soglia che rappresenti uno *standard* probatorio, raggiunto il quale si possa parlare di notizia di reato, a maggior ragione sarebbe impossibile ricercarlo per la notizia di prevenzione. Si può quindi affermare che la notizia di reato si configura come una «notizia nuda», ossia, tutta da verificare. Del pari, anche la notizia di prevenzione rappresenta solo un *input*, un punto di partenza dal quale si innestano tutti gli accertamenti volti a verificarne la sussistenza.

Non facile è il compito di delineare quale sia esattamente l'attività che gli organi amministrativi (questore e direttore della DIA) svolgono in via preventiva. Tale attività può avere luogo anche a seguito di segnalazioni da parte dei comandi di polizia (in questo caso, di sicurezza).

Poiché l'attività non viene regolamentata, spetta alle autorità medesime se, quando e come avviarla.

È bene, poi, distinguere l'attività d'indagine vera e propria da un'attività «preventiva» in senso lato.

Mentre, infatti, nel primo caso scatta immediatamente l'obbligo di comunicarne l'avvenuto inizio al Procuratore della Repubblica, nel secondo caso tale obbligo non sussiste. La conseguenza non è di poco rilievo, se si tiene a mente che questa comunicazione determina la «ufficialità» dell'inizio di un procedimento di prevenzione a carico di un soggetto, in grado - ricordiamo - di incidere pesantemente sulla sua vita privata, sui suoi rapporti interpersonali, economici, ecc.

Ad ogni modo, gli organi che hanno disposto l'inizio dell'attività di prevenzione, magari a seguito delle sollecitazioni

pervenute da parte della polizia di sicurezza, possono discrezionalmente attivarsi nel senso di dar inizio ad attività di indagine vera e propria, oppure possono ritenere che le ricerche effettuate dagli organi competenti non debbano essere seguite da alcun ulteriore esito. In quest'ultima ipotesi, è comunque necessario che tali organi diano conto della loro decisione attraverso un provvedimento, anche se succintamente motivato.

L'attività preliminare può essere determinata da segnalazioni provenienti dalla polizia giudiziaria - in particolare da Carabinieri e Guardia di Finanza - oppure da singole determinazioni, a cui deve essere sempre allegata una motivazione, che a loro volta possono derivare da atti già inseriti all'interno di un processo, come elementi emersi in fase di indagini preliminari, aventi un certo rilievo per il procedimento di prevenzione, o una sentenza anche di primo grado.

Ai sensi del d. lgs. 22 giugno 2007, n. 109, che ha dato attuazione alla direttiva 2005/60/CE - nell'ambito delle misure di prevenzione al finanziamento del terrorismo - qualora il Comitato di sicurezza finanziaria ravvisi il rischio che i beni o le risorse da sottoporre a congelamento possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, può segnalare i soggetti designati al procuratore della Repubblica al fine di valutarne la pericolosità sociale ed eventualmente instaurare nei loro confronti un procedimento di prevenzione patrimoniale.

Gli organi investiganti, nel processo penale, possono imbattersi in una notizia di reato:

- attraverso varie vie, come ad esempio a seguito di un arresto, di un'attività amministrativa di controllo, colloqui investigativi, perquisizioni preventive; oppure

- possono ricercare d'ufficio la notizia di reato. È la legge stessa, in questo caso, a prevedere tale possibilità: l'art. 50, comma 2, c.p.p. stabilisce infatti che «quando non è necessaria la querela, la richiesta, l'istanza o l'azione a procedere, l'azione penale è esercitata d'ufficio».

Lo stesso non può dirsi per quel che riguarda il processo di prevenzione, in cui la «prossimità dei temi da verificare», seppur supportata da una diversa base probatoria, è tale da rendere facilmente verificabile il passaggio dalla fattispecie preventiva all'acquisizione di una *notitia criminis*.

In sostanza, accade che, data la natura larvamente repressiva delle attività preventive, la notizia di prevenzione diventa da premessa, fine dell'indagine stessa<sup>251</sup>.

Infatti, dal momento che l'attività di prevenzione è volta a dimostrare il sospetto di un reato, l'epilogo naturale non può che essere l'accertamento della notizia di prevenzione.

Dato che, come detto, non è possibile rinvenire dati normativi chiari sugli accertamenti che possono essere fatti in via preliminare, si può solo delineare una sorta di «*summa divisio*» tra ciò che è consentito e ciò che non è consentito.

Ebbene, si ritiene pacificamente che possano essere acquisiti atti e provvedimenti derivanti da procedimenti penali, così come non vi è motivo per escludere dagli atti ammessi talune attività generiche,

---

<sup>251</sup> NEGRI, D., *Fumus commissi delicti*, Torino, 2004, p. 77.

che potremmo definire “non invasive”, come semplici controlli di polizia, appostamenti, annotazioni di servizio<sup>252</sup>. Insomma, tutte quelle attività che non richiedono specificamente l’iscrizione della notizia di prevenzione, ma che fanno parte dell’ordinario svolgimento delle mansioni della polizia amministrativa e di sicurezza.

A tal proposito, è piuttosto agevole distinguere l’attività di polizia di sicurezza da quella amministrativa.

La polizia di sicurezza «veglia al mantenimento dell’ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà», da intendersi come tutela contro i pericoli che possono colpire gli interessi essenziali della società, come l’ordine pubblico - inteso nell’accezione di prevenzione di reati – la sicurezza delle persone e della proprietà<sup>253</sup>.

Gli atti che la polizia compie in veste di polizia di sicurezza sono diversi, e spesso vanno a limitare diritti costituzionalmente garantiti, come ad esempio, secondo parte della dottrina<sup>254</sup>, il fermo di polizia di sicurezza, che si annovera in questa tipologia di atti nel caso in cui gli agenti debbano procedere all’identificazione, previa accompagnamento presso gli uffici di polizia per un tempo non superiore alle ventiquattro ore, di un soggetto che si sia rifiutato di dare le sue generalità o che abbia esibito documenti di cui si possa ritenere, sulla base di indizi, la falsità.

Questi atti, si è detto, sono sì volti a prevenire che vengano commessi reati, ma non possono fondare la base per richiedere

---

<sup>252</sup> *Ivi*, p. 136.

<sup>253</sup> TONINI, P., *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano, 1979, p.248.

<sup>254</sup> TAORMINA, C., *L’accompagnamento negli uffici di polizia*, Milano, 1980, p. 27 ss.

misure di prevenzione. La considerazione parte dall'assunto che vede una distinzione, sottilissima ma fondamentale, tra l'attività di polizia di sicurezza finalizzata a prevenire, sul momento, la commissione di un reato, e quella, in cui invece tale momento è per così dire, "spostato più in avanti", rivolta a chiedere una misura di prevenzione<sup>255</sup>.

Visto che questi tipi di intervento implicano un'ingerenza, più o meno marcata, nella sfera giuridica altrui, per essere legittimi, devono essere connotati dal carattere dell'urgenza. Pertanto, mancando tale presupposto nelle misure di prevenzione, devono ritenersi, in tale ambito, non ammissibili ai fini della proposta.

Inoltre, non essendo questi atti previsti espressamente all'interno della disciplina delle misure di prevenzione, non sono ammissibili come atti d'indagine.

L'attività di polizia amministrativa, finalizzata all'osservanza della legge e dei regolamenti amministrativi, è stata oggetto di apposita disciplina. Sono, infatti, previsti atti di polizia tributaria, quali accessi «a qualunque ora» presso esercizi pubblici e locali adibiti ad azienda industriale o commerciale da parte di ufficiali o agenti di polizia tributaria allo scopo di eseguire «verificazioni e ricerche»<sup>256</sup>.

La polizia valutaria gode di poteri d'indagine per il contrasto di illeciti valutari, ormai depenalizzati<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> L'assunto, in parte rielaborato e reinterpretedo da chi scrive, è di TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione nella legislazione antimafia*, Milano, 1988, p. 90.

<sup>256</sup> Art. 35 l. n. 4 del 1929.

<sup>257</sup> Cfr. a tal riguardo, il d.l. 4 marzo 1976, n. 31, conv. con mod., dalla l. 30 aprile 1976, n. 159; il d.l. 28 giugno 1990, n. 167, conv. con mod., dalla l. 4 agosto 1990, n. 227 e il d.l. 3 maggio 1991, n. 143, conv., con mod., dalla l. 5 luglio 1991, n. 197.

Ancora, possono essere effettuati accertamenti in materia edilizia per constatare se l'attività urbanistico-edilizia del territorio comunale sia a norma di legge<sup>258</sup>.

Infine, è previsto un più generico potere di accertamento in alcuni casi particolari: l'art. 13 l. 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale, consente agli «organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza» di, «assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. Possono, altresì, procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria».

I risultati derivanti da tutti questi atti non possono essere utilizzati dal pubblico ministero per redigere la proposta di una misura di prevenzione<sup>259</sup>. Si pone, infatti, a tal proposito, il problema dell'utilizzabilità delle informazioni derivanti dall'attività investigativa amministrativa come base probante la proposta.

Per consentirne un uso legittimo, si è concluso che gli atti amministrativi possono essere inseriti nella proposta di prevenzione

---

<sup>258</sup> Secondo quanto previsto dagli artt. 27 e 28 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia.

<sup>259</sup> ORLANDI, R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, Milano, 1992, p. 225; v. pure CORDERO, F., *Procedura penale*, Milano, 1991, p. 717 s.

solo a due condizioni: che siano consentiti il diritto al contraddittorio e il diritto di difesa nella fase successiva<sup>260</sup>.

Vi sono, poi, degli atti di cui la legge stessa consente l'ingresso nel procedimento di prevenzione: ad esempio l'acquisizione di notizie dai Centri di elaborazione dati; la richiesta di copie di atti e di informazioni da parte del ministro dell'Interno; l'intercettazione di comunicazioni a fini di prevenzione del delitto<sup>261</sup>.

Di contro, non posso ritenersi consentiti tutti quegli atti prettamente *investigativi*, ossia quelle attività che trovano specifica disciplina nel codice di procedura penale e che sono caratterizzati da una maggiore "invasività" nel campo dei diritti fondamentali di chi vi è sottoposto. Trattasi di tutti quegli atti che, per via del loro rilievo costituzionale, devono essere affiancati da adeguate garanzie, pena la loro illegittimità costituzionale: intercettazioni, perquisizioni, sequestri<sup>262</sup>.

È prevista, ai fini di un miglior coordinamento delle indagini, l'acquisizione della documentazione necessaria da parte del procuratore nazionale antimafia; la possibilità di avvalersi degli organi da lui dipendenti, da parte del questore ed, infine, il rilascio di copia della documentazione necessaria al procuratore della Repubblica, ai sensi dell'art. 117 c.p.p.

Mentre nel processo penale, si possono distinguere notizie qualificate da notizie non qualificate, nel processo di prevenzione tale distinzione non esiste. Sarebbe, infatti, impensabile, oltre che privo di utilità, mettere da un lato le «notizie di prevenzione

---

<sup>260</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 165.

<sup>261</sup> Dei singoli atti consentiti durante la fase delle indagini, si parlerà diffusamente nel paragrafo relativo agli «atti tipici».

<sup>262</sup> MENDITTO, F., *op. cit.*, p. 135.

qualificate», e dall'altro le «notizie di prevenzione non qualificate»: una notizia di prevenzione si qualifica in quanto tale nel momento in cui occorrono elementi di una certa consistenza, che, unitamente all'appartenenza del soggetto ad una delle categorie di pericolosità, rendono necessarie le c.d. indagini di prevenzione, a seguito delle quali i soggetti legittimati dovranno decidere se esercitare il loro potere di proposta, ovvero archiviare il caso.

Nel processo penale, gli organi di polizia giudiziaria, o lo stesso pubblico ministero, potrebbero venire a conoscenza di una notizia di reato attraverso le c.d. «informazioni occasionali specifiche», ossia informazioni ottenute dagli organi investiganti al di fuori dell'attività istituzionale svolta<sup>263</sup>, come ad esempio notizie di derivazione giornalistica, fatti notori, una lettera, notizie confidenziali<sup>264</sup>.

Questo tipo di informazioni potrebbero dare origine ad indagini nel procedimento di prevenzione?

Ed ancora più a monte, ci si potrebbe chiedere: possono il Procuratore della repubblica competente, o gli organi investigativi ricercare essi stessi la notizia di prevenzione?

Data la lacuna normativa anche su questo punto, occorre prendere le mosse dall'«omologa attività» nel processo penale.

La «presa di iniziativa» del pubblico ministero o della polizia giudiziaria all'interno dell'ordinario processo penale consiste in un'attività di pre-inchiesta svolta senza la previa acquisizione di una notizia di reato: in questa ipotesi, l'ordine logico e cronologico è:

---

<sup>263</sup> D'AMBROSIO, L., *La pratica di polizia giudiziaria*, Padova, 2008, p. 257.

<sup>264</sup> TRANCHINA, G., *Il pubblico ministero «ricercatore» di notizie di reato: una figura poco rassicurante per il nostro sistema*, in *Leg. Pen.*, 1987, p. 829.

attività di ricerca, notizia di reato. Si capovolge, così, l'ordine naturale dal quale scaturiscono le indagini.

Ora, nel procedimento di prevenzione, i soggetti attivi potrebbero venire a conoscenza di una notizia di prevenzione essenzialmente in due modi:

- imbattendosi in un'informazione dagli "estremi dubbi" circa la possibilità di verifica di una notizia di prevenzione;
- in assenza di qualsivoglia elemento informativo di riferimento.

Orbene, occorre fare le opportune distinzioni tra i due casi: mentre nel primo, esiste, seppur nella sua forma embrionale, un qualche elemento che lasci per lo meno il dubbio della notizia, nel secondo la volontà di ricercarla nasce *ex nihilo*. Di conseguenza, nel primo caso bisogna trovare ulteriori dati che confermino la presenza di quegli elementi da cui era scaturita l'informazione originaria; nel secondo, la finalità della pre-inchiesta è quella di riscontrare dati conoscitivi che abbiano rilevanza ai fini dell'instaurazione del processo.

In entrambi i casi sarà necessario documentare l'attività svolta.

Seppur da un punto di vista naturalistico, le due situazioni siano ben diverse, giuridicamente esse danno luogo ad una pre-inchiesta.

Sottolineando ancora una volta la mancanza, a riguardo, di una disciplina positiva, pare opportuno applicare le regole che valgono nel caso in cui venga trasmesso alla procura un atto che non costituisce notizia di reato - che invece è regolamentato - all'attività di ricerca d'ufficio della notizia di prevenzione. A sua volta, tuttavia, anche nel sistema processual-penalistico si riscontrano lacune normative in materia. Pertanto, si cercherà, per quanto possibile, di

adattare quella piccola fetta di disciplina relativa al processo penale, che ha ricevuto regolamentazione da parte del legislatore, al procedimento di prevenzione, tenendo sempre nella dovuta considerazione i limiti dell'applicazione analogica<sup>265</sup>.

Una volta appurata la necessità di ricorrere alle norme relative al processo penale, un ulteriore *step* ricostruttivo è rappresentato dal considerare simili le due situazioni: quella in cui siano i soggetti attivi a ricercare d'ufficio la notizia di prevenzione a quella in cui sia, in qualche modo, pervenuto un certo *fumus* della notizia di prevenzione, che poi si è risolto come notizia non costituente notizia di prevenzione.

In entrambi i casi, infatti, è necessario compiere una serie di attività - quali quella di documentazione, di rendere esplicita la conclusione della ricerca attraverso un provvedimento espresso - che non necessariamente corrisponderanno al riscontro di una notizia di prevenzione.

Dunque, ai fini della procedimentalizzazione degli atti compiuti durante la fase della ricerca della notizia di prevenzione, si può prendere come modello ricostruttivo quello dettato dal legislatore nel caso della c.d. cestinazione della notizia di reato.

Di conseguenza, la notizia che non costituisca notizia di prevenzione, deve essere iscritta nel registro delle notizie non costituenti notizia di prevenzione. Tutte le attività che precedono tale iscrizione sono da considerarsi giuridicamente inesistenti.

Come detto, il legislatore si è astenuto dal procedimentalizzare l'attività di pre-inchiesta sia nel processo penale, sia nel

---

<sup>265</sup> Si è già discusso della possibilità di applicare analogicamente le norme delle indagini preliminari alle indagini di prevenzione.

procedimento di prevenzione. Tuttavia, il vuoto normativo è stato colmato - almeno per quel che riguarda il processo penale - dalla prassi, da interventi giurisprudenziali, nonché da indicazioni normative extravaganti<sup>266</sup>: questo permette di individuare gli atti investigativi consentiti, e quelli vietati.

Le attività investigative della pre-inchiesta possono essere svolte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria.

Per quanto riguarda le prime, difficile risulta determinare la qualificazione giuridica: non si configura né come attività amministrativa di pubblica sicurezza, né come attività procedimentale di indagine preliminare, potendo invece descriversi come attività *sui generis*, in quanto per alcuni versi è simile e per altri differisce da entrambe le attività.

La regola fondamentale che bisogna rispettare durante tutto il corso della pre-inchiesta è che non devono essere violati i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione<sup>267</sup>. L'assunto parte dal presupposto che le libertà negative possono essere limitate solo nei «casi e modi previsti dalla legge» (art. 13, comma 2 Cost.). Dato che in materia manca la legge, durante la c.d. pre-inchiesta sarebbe inammissibile qualsiasi forma di limitazione alla libertà personale, nonché ogni forma di ispezione, perquisizione, intercettazione e sequestro: per poter essere legittimamente esperiti, infatti, questi mezzi di ricerca della prova devono essere autorizzati dal giudice a seguito di una notizia di prevenzione, che nell'ipotesi prospettata manca. Tuttavia, la regola soffre alcune eccezioni: in taluni casi,

---

<sup>266</sup> APRATI, R., *op. cit.*, p. 49.

<sup>267</sup> FERRUA, P., *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 817.

all'interno del processo penale, la legge consente le perquisizioni sulla base di denunce anonime, quindi prima che sia aperto il procedimento penale. In particolare, l'art. 41, r.d. 18 giugno 1931, n. 773 consente alla polizia giudiziaria, nel caso in cui in uno scritto anonimo si faccia riferimento ad armi, munizioni o materie esplosive non denunciate, o abusivamente detenute, di procedere a perquisizioni e sequestri. Lo stesso, allora, si può considerare ammissibile nel procedimento di prevenzione.

Del pari, è ammesso in via del tutto eccezionale il ricorso alle c.d. intercettazioni preventive, che pertanto precedono l'acquisizione di una *notitia*<sup>268</sup>.

Definiti questi limiti, il procuratore della Repubblica - ma a nostro avviso non gli altri organi attivi, in quanto i passaggi riportati riprendono una disciplina ricavabile a partire da quella relativa alle attività del pubblico ministero nel processo penale<sup>269</sup> - può procedere a varie attività finalizzate alla pre-inchiesta, quali acquisizione di documenti<sup>270</sup>, accertamenti tecnici e rilievi ripetibili<sup>271</sup>, audizione di persone<sup>272</sup>, nonché, più genericamente, ogni attività che possa risultare utile, sempre che non vada ad incidere sulle libertà negative.

Bisogna, poi, tenere conto di un ulteriore limite, valevole sicuramente nel processo penale: la documentazione relativa alle

---

<sup>268</sup> Di tali mezzi di ricerca della prova si avrà modo di parlare nel cap. 5.

<sup>269</sup> E, non da ultimo, perché l'unico organo idoneo a poter procedere alla pre-inchiesta, in assenza della notizia di prevenzione, è il procuratore della Repubblica - poco importa se del luogo in cui dimora la persona interessata, o se distrettuale - per via della sua natura giurisdizionale, a differenza del questore e del direttore della DIA, che invece, per la loro natura amministrativa, rimangono esclusi dalla medesima possibilità.

<sup>270</sup> Corte cost., 20 novembre 2000, n. 511, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2002, p. 150, con nota di SANTALUCIA G., *Il potere del pubblico ministero di ricercare delle notizie di reato tra principi costituzionali e legge processuale*.

<sup>271</sup> CANTONE R., *Denunce anonime e poteri investigativi del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2989.

<sup>272</sup> MARANDOLA, A., *I registri del pubblico ministero*, Padova, 2001, p. 116.

attività svolte durante la pre-inchiesta non può, in alcun modo, entrare a far parte degli atti processuali, a pena di inutilizzabilità.

Ci si potrebbe chiedere se la stessa regola vale per il processo di prevenzione: non vigendo, in questa sede, il principio della separazione delle fasi processuali, gli atti che documentano le attività svolte durante le indagini, confluiscono nel processo come atti probatori utilizzabili ai fini della decisione. E dunque, si potrebbe immaginare come legittima l'acquisizione, agli stessi fini, della documentazione relativa alle attività di pre-inchiesta.

Senza alcun dubbio sono acquisibili nel processo penale - e quindi, a maggior ragione, in quello di prevenzione - i documenti che, per definizione, vengono formati prima e al di fuori del processo (art. 234 c.p.p.).

Per quanto concerne, invece, l'attività di pre-inchiesta portata avanti dalla polizia giudiziaria, occorre precisare due cose: la prima è che nell'esercitare tale attività la polizia si spoglia della sua funzione di p.g., per abbracciare quella di polizia amministrativa e di sicurezza<sup>273</sup>; la seconda consiste in una serie di attività che la polizia deve compiere, complessivamente indicate con la locuzione «processo informativo»<sup>274</sup>.

La polizia ha, infatti, il dovere di riferire al pubblico ministero l'apprensione della notizia di reato. Le fasi che costituiscono tale processo sono: quella dell'«organizzazione della ricerca», che consiste nel pianificare ed attuare le investigazioni; quella della «elaborazione degli elementi acquisiti», che si esplica nel capire se le informazioni riscontrate possano o meno dar luogo ad una notizia

---

<sup>273</sup> TONINI, P., *Polizia giudiziaria e magistratura*, Milano, 1979, p. 245 ss.

<sup>274</sup> APRATI, R., *op. cit.*, p. 53.

di prevenzione; ed infine l'«utilizzazione delle informazioni», con conseguente comunicazione al pubblico ministero.

Anche in questo caso si registra una mancanza di regolamentazione di queste attività, cui sopperisce, per forza di cose, la prassi.

Per prassi, dunque, la polizia giudiziaria può portare avanti un'attività di pre-inchiesta solo a seguito dell'acquisizione di una «pre-notizia» di prevenzione. A seguire, dopo aver comunicato al procuratore l'apprensione della notizia tramite una relazione di servizio, la polizia giudiziaria potrà compiere tutte le attività che ritiene necessarie, ma solo dopo essere stata da questi autorizzata.

Una volta conclusa la pre-inchiesta, spetterà al procuratore della Repubblica decidere tra le due strade possibili: esercitare l'azione di prevenzione, aprendo così il procedimento di prevenzione, ovvero, in caso di esito negativo dell'attività di ricerca, archiviare il caso, mediante la procedura di archiviazione diretta.

A seguito dell'emanazione della l. 19 marzo 1990, n. 55, che ha introdotto l'art. 23-*bis* alla l. 646/1982, l'opinione diffusa è che anche l'azione di prevenzione, come l'azione penale, sia da considerarsi obbligatoria.

La norma, infatti, prevede un vero e proprio obbligo per il p.m. di dare avviso al Procuratore della Repubblica competente ad iniziare il procedimento di prevenzione ogniqualvolta vi siano soggetti imputati dei delitti disciplinati dagli artt. 416-*bis* c.p. e 74 D.P.R. n. 309/1990 (c.d. T.U. sugli stupefacenti).

Tale obbligo è visto dalla dottrina maggioritaria, ormai, come espressione del principio di obbligatorietà dell'azione di prevenzione<sup>275</sup>.

Dato che l'obbligo incombe sul p.m. che sta procedendo alle indagini penali e che la comunicazione fa insorgere un contemporaneo procedimento di prevenzione (rispetto a quello penale preesistente) – con lo svolgimento delle relative indagini - ci troviamo di fronte al c.d. “doppio procedimento contemporaneo”<sup>276</sup>.

La dottrina, pertanto, afferma l'esistenza del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione di prevenzione, a partire dall'art. 23-*bis* l. n. 646/1982, tutt'oggi vigente, attraverso l'art. 115 d. lgs. 159/2011, che ha sostanzialmente determinato un mutamento di competenza territoriale, dal tribunale «territorialmente competente» a quello «del capoluogo del distretto ove dimora la persona».

Il procuratore nazionale antimafia ha accesso al registro relativo alle attività di indagine nel processo di prevenzione (art. 117, comma 2-*bis*, c.p.p).

---

<sup>275</sup> DI CASOLA, *op. cit.*, p. 92; CORTESI, M. F., FILIPPI L., *Ivi*, p. 593.

<sup>276</sup> ICHINO, G., *Commenti articolo per articolo*, l. 13 marzo 1990, n. 55, art. 9, in *Leg. Pen.*, 1991, p. 435 ss.

## **CAP. 4: LE INDAGINI NEL PROCEDIMENTO DI PREVENZIONE**

### ***4.1 Le indagini. Profili generali.***

Quando si analizzano le indagini nel sistema delle misure di prevenzione, viene in rilievo, innanzitutto, l'ampiezza della formulazione normativa, che consente, quasi senza limitazioni, di addivenire alla proposta.

È per questo motivo che, prima di procedere all'esame dei vari istituti attinenti alle indagini - e alle relative problematiche - è bene provare a delineare una sorta di classificazione delle varie "tipologie" di indagini, a seconda delle loro "modalità di intervento" all'interno del processo *ante delictum*:

#### *- indagini di prevenzione tipiche*

Si tratta di quelle indagini che vengono richiamate espressamente dall'art. 19 del codice antimafia e che, pertanto, non destano alcun dubbio circa la loro applicabilità:

- indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio, indagini sull'attività economica, anche allo scopo di individuare le fonti di reddito (art. 19, comma 1);

- accertamenti sul possesso di licenze, autorizzazioni, concessioni o abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri;

- accertamenti sul beneficio di contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni da parte dello Stato o di enti pubblici o dell'Unione europea (art. 19, comma 2);

- richieste, rivolte alla pubblica amministrazione, di ogni tipo di informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini (art. 19, comma 4, primo periodo);

- accesso al SID (Sistema per l'interscambio di flussi dati dell'Agenzia delle entrate – art. 19, comma 4, secondo periodo, introdotto dalla l. 161/2017);

- sequestro della documentazione (art. 19, comma 4, ult. periodo)<sup>277</sup>.

- *Indagini preliminari espressamente dichiarate applicabili alle indagini di prevenzione*: comprendono tutti quei metodi di ricerca per l'assunzione di informazioni che non comportano ingerenza nella sfera giuridica altrui<sup>278</sup>, nonché l'assunzione di informazioni da parte del questore o da qualsiasi organo di polizia (quando queste sono strumentali all'esercizio del potere di proposta)<sup>279</sup>.

- *Indagini preliminari di cui si discute se possano essere applicate alle indagini di prevenzione*:

si tratta di: interrogatorio del proposto, assunzione di informazioni da parte di persone in grado di fornire notizie sul tenore di vita o sulle disponibilità finanziarie dei soggetti nei cui confronti si indaga<sup>280</sup>.

---

<sup>277</sup> Non vengono qui menzionate la "ulteriori indagini" che il tribunale può compiere, a norma dell'ultimo comma dell'art. 19, dato che la genericità dell'espressione non consente di tipizzarle.

<sup>278</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 113 ss.

<sup>279</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, p. 128.

<sup>280</sup> Il tema sarà sviluppato nel § 4.3

- *Indagini preventive di altra natura che potrebbero entrare a far parte del procedimento di prevenzione*, come quelle che possono scaturire a seguito di intercettazioni preventive, colloqui investigativi, verifiche fiscali, operazioni sotto copertura, perquisizioni<sup>281</sup>, o, ancora, mediante le attività di *intelligence*, spesso combinate con le attività della DIA nella prevenzione di fenomeni mafiosi e terroristici, come si ricava implicitamente dall'art. 107 del d. lgs. 159/2011, istitutivo del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, composto, tra gli altri, dal capo della polizia e i direttori dei servizi di sicurezza, sia interna che esterna<sup>282</sup>.

Il problema principale delle indagini ruota attorno al concetto di “pericolosità”, che si sviluppa attraverso modelli «soltanto sintomatici», che proprio a causa della loro formulazione, estremamente vaga, rischiano di non consentire un accertamento basato su fatti concreti<sup>283</sup>.

È opportuno, perciò, tipizzare taluni *fattori di pericolosità concreta* del soggetto:

- elementi relativi ad eventuali rapporti con la criminalità organizzata;

- elementi relativi alla commissione di reati c.d. sintomatici in quanto altamente lucrativi, professionali e/o abituali, fondamentali ai fini di un'eventuale declaratoria di pericolosità specifica;

- elementi relativi alla commissione di reati lucrativi di qualsivoglia tipologia, ai fini di un'eventuale declaratoria di

---

<sup>281</sup> V. §4.3, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12.

<sup>282</sup> ORLANDI, *La fattispecie di pericolosità: presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, 2, p. 474.

<sup>283</sup> SQUILLACI, E., *Le indagini: atipicità e mancanza di garanzie*, in *Archivio penale*, n. 3/2012, p. 1.

pericolosità generica, o ai fini di applicazione di un'eventuale misura di prevenzione personale;

- elementi di pericolosità connessa con la disponibilità perdurante di cespiti patrimoniali;

- eventuali dismissioni di beni o disinvestimenti di titoli e valori mobiliari, quando la loro dismissione è avvenuta in un tempo anteriore o prossimo rispetto alla presentazione della proposta;

- elementi tramite cui si possa risalire ad una pericolosità pregressa e risalente nel tempo, o ancora

- elementi che diano contezza di una pericolosità che, invece, è attuale<sup>284</sup>;

- da ultimo, vi possono essere elementi di un particolare tipo di pericolosità, “mirata” nei confronti di una vittima specifica, quando siano già stati commessi reati caratterizzati dall'uso di violenza domestica o consumata nell'ambito di relazioni strette<sup>285</sup>.

Come si può agevolmente notare, già da questa prima, generica disamina degli elementi che devono essere raccolti e studiati durante lo svolgimento delle indagini, spesso è impossibile distinguere nettamente la ricerca di elementi di pericolosità personale da quelli di carattere patrimoniale, andandosi ad “incastrare”, per poi comporsi in un unico *puzzle*.

C'è da dire, però, che il d. lgs. 159/2011 ha cercato di affrancare le misure patrimoniali da quella pregiudizialità che le aveva da sempre storicamente legate e rese dipendenti dalle misure personali.

---

<sup>284</sup> CAPECCHI, G., *Le misure di prevenzione patrimoniali: laboratorio di esperienze pratiche, riflessioni comparative e spunti operativi*, Forlì, 2011, p. 26.

<sup>285</sup> RECCHIONE, S., *La pericolosità sociale esiste ed è concreta: la giurisprudenza di merito resiste alla crisi di legalità generata dalla sentenza “De Tommaso v. Italia” (e confermata dalle Sezioni Unite “Paternò”)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10/2017, pp. 129-142.

L'art. 18, comma 1 del Codice antimafia, infatti, dispone che «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». L'intento del legislatore sarebbe quello di slegare dal requisito dell'attualità della pericolosità sociale, l'applicazione di una misura patrimoniale. In realtà, tale intento pare esser smentito, *in primis*, dal successivo art. 19, comma 1, a norma del quale: «I soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, procedono, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indicati all'articolo 16 nei cui confronti possa essere proposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con o senza divieto od obbligo di soggiorno, nonché, avvalendosi della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sull'attività economica facente capo agli stessi soggetti allo scopo anche di individuare le fonti di reddito». Alla luce della normativa vigente, l'affrancamento delle misure patrimoniali da quelle personali appare dunque illusorio, dal momento che il presupposto-base per l'irrogazione delle misure patrimoniali è quello dell'applicabilità della misura della prevenzione speciale di pubblica sicurezza (che, a sua volta, presuppone la sussistenza della pericolosità sociale in capo al soggetto proposto)<sup>286</sup>.

---

<sup>286</sup> CORTESI, M.F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, VII, 1 – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Milanofiori Assago, 2011, p. 575.

Ad ogni modo, la classificazione delle indagini nelle misure di prevenzione le vede distinguersi in personali e patrimoniali, da un lato, e discrezionali e obbligatorie, dall'altro.

Le indagini patrimoniali obbligatorie (regolate dall'art. 19, comma 1 Cod. antimafia) mirano ad accertare il tenore di vita, le disponibilità finanziarie, il patrimonio, l'attività economica esercitata, la titolarità di licenze, autorizzazioni, concessioni o abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali. La finalità primaria di questo tipo di indagini è quella di richiedere i provvedimenti di sequestro e confisca, che seguono al verificarsi dei presupposti di legge, ossia la prova della disponibilità del bene e il suo valore sproporzionato o i "sufficienti indizi" della sua illecita provenienza o reimpiego.

Le indagini discrezionali consistono, invece, nella richiesta di «ogni tipo di informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini» nei confronti dell'indiziato di appartenere ad un'associazione mafiosa o simile e l'eventuale successivo sequestro della documentazione (art. 19, comma 4 Cod. antimafia).

Le indagini preliminari alla proposta sono effettuate anche nei confronti del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto col proposto, nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi ed associazioni del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente (art. 19, comma 3 Cod. antimafia).

È stato osservato come, mancando nel procedimento di prevenzione due fasi distinte di indagine ed assunzione della prova,

ne deriva un quadro marcatamente inquisitorio: gli elementi raccolti unilateralmente dagli organi “investigativi”, non solo vengono conosciuti dal tribunale che deciderà sulla richiesta della misura, ma ancor più, saranno elementi posti alla base della decisione<sup>287</sup>.

Pertanto, il principio del contraddittorio tra le parti (art. 111, comma 2 Cost.) e quello della formazione della prova nel contraddittorio (art. 111, comma 4 Cost.) risultano, così, elusi.

Si ritengono, invece, di natura amministrativa, e di specie general-preventiva, le indagini compiute dal prefetto ai sensi dell’art. 2, commi 2 e 3, l. n. 94/2009.

Le attività preliminari, seppur nel silenzio della legge, sono coperte da segreto. Tale conclusione, verrebbe a discendere direttamente dal divieto di rilasciare certificazioni inerenti dati del registro delle misure di prevenzione ai privati<sup>288</sup>.

Tuttavia, il codice antimafia non prevede nulla di simile a quanto concerne il c.d. segreto investigativo, che permea tutta la fase delle indagini preliminari nell’ordinario processo di cognizione.

Mentre, infatti, il combinato disposto degli articoli 329 e 114 c.p.p. sancisce sia il c.d. segreto interno, attinente a tutti gli atti delle indagini preliminari, che in questa fase devono, appunto, rimanere segreti, sia il c.d. segreto esterno, coincidente con il divieto di pubblicazione degli atti, nessuna norma fa lo stesso riguardo al procedimento di prevenzione.

Allora, l’interprete può sopperire a tale mancanza facendo ricorso all’analogia, applicando quindi i medesimi principi sul

---

<sup>287</sup> FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Il Corriere del merito*, 2/2010, p. 7.

<sup>288</sup> MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali – La confisca ex art. 12-sexies l.n. 356/1992*, Milano, 2012, 135. Il riferimento è all’art. 81, comma 3 codice antimafia.

segreto che governano le indagini nel processo alle indagini nelle misure di prevenzione.

#### ***4.2 L'iscrizione nel registro e la durata delle indagini***

Occorre domandarsi se debbano applicarsi alle indagini di prevenzione le norme contenute negli artt. 335 (sull'iscrizione della notizia di reato) e 405-407 (sulla durata delle indagini preliminari) c.p.p.

Secondo la Corte costituzionale, la *ratio* di tali disposizioni non risiede tanto nel tutelare il diritto di difesa della persona sottoposta alle indagini, quanto nella «necessità di imprimere tempestività alle investigazioni e di contenere in un lasso di tempo predeterminato la condizione di chi a tali indagini è assoggettato»<sup>289</sup>.

In ragione di tale importante ruolo, la disciplina dei termini massimi di durata delle indagini preliminari pare potersi applicare analogicamente alle indagini di prevenzione<sup>290</sup>.

Inoltre, il principio della ragionevole durata, sancito dall'art. 111, comma 2 Cost., vale «per ogni processo», e quindi anche per quello di prevenzione<sup>291</sup>.

Dunque, secondo l'art. 335 c.p.p., il P.M. iscrive immediatamente la notizia che ha dato luogo alle indagini di prevenzione e il nome della persona nei cui confronti si svolgono.

---

<sup>289</sup> Corte Cost., 15.4.1992, n. 174, in *Cass. pen.*, 1992, p. 1756 ss.

<sup>290</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, 147.

<sup>291</sup> GIARDA, A., *I tempi processuali nel sistema del nuovo processo penale*, in AA.VV., *Profili del nuovo processo penale*, Padova, 1998, p. 141; CAPRIOLI, F., *Nuovi epiloghi della fase investigativa: procedimenti contro ignoti e avviso di conclusione delle indagini preliminari*, in AA.VV., *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, a cura di F. Peroni, Padova, 2000, p. 260.

La durata ordinaria delle indagini di prevenzione dovrebbe essere, quindi, di sei mesi, prorogabili di ulteriori sei, fino a giungere ad un massimo di diciotto mesi<sup>292</sup>.

Non trovano, invece, applicazione, le disposizioni eccezionali che stabiliscono termini minimi e massimi di durata per i reati che destano particolare allarme sociale, di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p.<sup>293</sup>.

Parimenti, pare non possa trovare applicazione analogica l'art. 335, 3 comma, che fa divieto di comunicare le iscrizioni relative ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p.<sup>294</sup>

L'art. 81 del d.lgs. 159/2011 ha previsto, presso le segreterie delle procure della Repubblica e presso le cancellerie dei tribunali, l'istituzione di appositi registri, anche informatici, per le annotazioni relative ai procedimenti di prevenzione. Si tratta di una sorta di registro delle notizie di prevenzione. All'interno di essi, vengono annotate le persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali da parte dei soggetti titolari del potere di proposta

«Il questore territorialmente competente e il direttore della Direzione investigativa antimafia provvedono a dare immediata comunicazione alla procura della Repubblica competente per territorio della proposta di misura personale e patrimoniale da presentare al tribunale competente.

---

<sup>292</sup> Cfr. SPANGHER, G., *La proroga del termine per la conclusione delle indagini preliminari*, in *Studium iuris*, 1996, p. 813.

<sup>293</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, 148.

<sup>294</sup> CORTESI, M. F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, VII, 1 – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Milanofiori Assago, 2011, p. 575.(600)

2. Non possono essere rilasciate a privati certificazioni relative alle annotazioni operate nei registri.»

In virtù di tali disposizioni, è chiaro come la funzione del registro delle misure di prevenzione si discosti da quella operata dal registro delle notizie di reato: in mancanza di una espressa disciplina sulla durata massima delle indagini e, dato il divieto di rilascio ai privati delle certificazioni, si evince l'unica funzione assolta dal registro *ex art. 81* è quella di servire al Procuratore nazionale antimafia ai fini dell'attività di coordinamento.

### ***4.3 Atti del procedimento penale e indagini di prevenzione***

Dalla lettura dell'articolo 19 del codice antimafia emerge che, a differenza della normativa inizialmente prevista per le indagini patrimoniali - la quale, secondo la legge n. 1423/1956, nulla stabiliva - una certa regolamentazione, seppur minima, c'è.

Già la legge n. 575/1965, all'art. 2-*bis*, comma 6, indicava come atti d'indagine la «richiesta di informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini» e il «sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 253, 254 e 255 del codice di procedura penale».

Ad oggi, i medesimi sono stati trasposti nell'art. 19, comma 4 del codice antimafia.

Una questione molto dibattuta concerne la possibilità di applicare alle indagini del procedimento di prevenzione le disposizioni concernenti le indagini preliminari: è vero che manca

una vera e propria lacuna in materia; tuttavia, la relativa disciplina è talmente scarna che da sola non basterebbe ad autoregolamentarsi<sup>295</sup>.

Pertanto si ritiene che alla fase delle indagini, sia patrimoniali che extrapatrimoniali, nel procedimento di prevenzione, si possano applicare le norme che disciplinano le indagini nel processo penale, a condizione che siano rispettati due limiti: che queste risultino compatibili con il processo di prevenzione e che i singoli istituti non trovino una diversa ed autonoma regolamentazione<sup>296</sup>.

Si è detto che all'obbligatorietà delle indagini non corrisponde una altrettanto ben individuata gamma di mezzi d'indagine<sup>297</sup>.

Al contrario, le indagini nel procedimento di prevenzione hanno la «fama» di essere «a forma libera»<sup>298</sup>, che discende direttamente da un «vuoto normativo» che non permette di addivenire ad una disciplina definita<sup>299</sup>.

Occorre, dunque, individuare quali strumenti, e con che modalità, sono consentite le indagini, a partire dai poteri investigativi degli organi interessati.

Bisogna precisare, infatti, che il termine «vuoto legislativo» non deve trarre in inganno, nel senso che non può essere interpretato come un'assenza totale di *modus operandi*<sup>300</sup>. Devono, invece, essere rispettate le forme, i tempi e i modi di acquisizione delle informazioni

---

<sup>295</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, p. 111.

<sup>296</sup> NOCERINO, C., *I profili processuali delle misure di prevenzione*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da F. Bricola e V. Zagrebelsky, *Mafia e criminalità organizzata*, vol. I, Torino, 1995, p. 256.

<sup>297</sup> Sulla tipologia degli atti d'indagine, v. SIRACUSANO, D., *Indagini, indizi e prove nella nuova legge antimafia*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 1984, p. 907.

<sup>298</sup> MOLINARI, P.V., voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. Dir.*, agg. II, Milano, 1998, p. 578.

<sup>299</sup> Cfr. NOBILI, M., *L'accertamento del fatto nei processi contro la mafia e la nuova normativa del settembre 1982*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 1023.

<sup>300</sup> Sulle tecniche d'indagine, v. FALCONE, G., TURONE, G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in *Cass. pen.*, 1983, p.1038.

utili ai fini delle indagini, tali da consentire il rispetto delle garanzie costituzionali, specie nei casi in cui si debba procedere a restrizione di diritti fondamentali.

Riguardo ai singoli atti d'indagine da compiersi durante la fase delle indagini patrimoniali obbligatorie, ci si domanda se si debbano considerare ammessi solo quelli espressamente indicati dall'art. 19, comma 4 codice antimafia, oppure se si possano compiere anche altri atti, la cui utilità potrebbe risultare determinante, come ispezioni, perquisizioni, accessi domiciliari.

Richiamando un argomento di carattere sistematico, si tende ad escludere ogni sorta di interpretazione estensiva: l'art. 19, comma 4 menziona espressamente solo la richiesta di informazioni, copia della documentazione e l'eventuale relativo sequestro. Per cui si deve dedurre che *ubi lex voluit, dixit*<sup>301</sup>. Ad esempio, la Guardia di Finanza può procedere alla «verifica» della posizione fiscale di chi è stato condannato per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.p., ovvero sottoposto a misura di prevenzione perché indiziato di appartenenza ad associazione mafiosa o simile, sulla scorta dell'art. 25, comma 1, l. 646/1982<sup>302</sup>.

Il richiamo alla Guardia di Finanza e alla polizia giudiziaria, nel medesimo articolo, serve semplicemente ad individuare gli organi ai quali può essere rilasciata la delega a compiere le indagini, da parte

---

<sup>301</sup> Sul tema dell'analogia, cfr. BELLAVISTA, G., *L'interpretazione della legge penale*, Milano, 1978, p. 348 e, più specificamente in materia processuale penale, BOScareLLI, M., *Analogia e interpretazione estensiva nel diritto penale*, Palermo, 1955; MANZINI, V., *Trattato di diritto processuale penale italiano*, vol I, VI ed., aggiornamento a cura di G.D. Pisapia, Torino, 1967, p. 113 ss; PAGLIARO, A., *Testo e interpretazione delle leggi penali*, in *Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica. Testo e diritto*, 1997, p. 157.

<sup>302</sup> V. POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, Roma, 2000.

del procuratore della Repubblica, escludendo, ad esempio, gli organi di pubblica sicurezza.

Né si potrebbe ritenere valida l'argomentazione secondo cui si può ricorrere a mezzi di coercizione personale o reale, ampiamente riconosciuti nel processo penale, legittimati dalla presenza di indizi di reato: dal momento che non c'è alcuna norma che disponga in tal senso, i poteri investigativi tipici del processo penale non sono utilizzabili nel procedimento di prevenzione<sup>303</sup>.

Quali sono, allora, i mezzi d'indagine consentiti?

Nonostante la formulazione della norma, estremamente generica e, a prima vista, onnicomprensiva, un punto fermo c'è: certamente, si può far uso di tutti quei metodi di ricerca per l'assunzione di informazioni che non comportino ingerenza nella sfera giuridica altrui<sup>304</sup>.

In secondo luogo, si deve ritenere consentito l'accesso agli atti che siano pubblici, per raccogliere informazioni nei confronti dei soggetti menzionati all'art. 19, comma 1 codice antimafia, al fine di verificare la sussistenza, in capo ad essi, di licenze, concessioni, abilitazioni, iscrizioni ad albi, ecc.

Qualora, però, l'accesso agli atti non sia pubblico, non ne è consentita l'ispezione, ad eccezione del caso in cui la persona interessata li esibisca spontaneamente all'autorità<sup>305</sup>.

È ammesso, durante la fase delle indagini, sia il sequestro preventivo, volto all'apprensione di quei beni per i quali vi sia un concreto *fumus* di dispersione, sottrazione o alienazione d parte del

---

<sup>303</sup> TAORMINA, C., *op. cit.*, p. 102.

<sup>304</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, 113 ss.

<sup>305</sup> FILIPPI, *ivi*, p. 128.

titolare, sia il sequestro probatorio, qualora, appunto, i beni oggetto di sequestro siano considerati necessari a fini di prova. Entrambi i tipi di sequestro sono compiuti dal procuratore della Repubblica.

Non si riscontra unanimità di vedute in dottrina circa l'assunzione delle informazioni da parte di persone in grado di fornire notizie sul tenore di vita o sulle disponibilità finanziarie dei soggetti nei cui confronti si investiga. Secondo taluno, infatti, tale mezzo di indagine sarebbe consentito<sup>306</sup>; secondo un'impostazione più garantista, invece, tale attività non sarebbe ammissibile sulla scorta della constatazione della procurata ingerenza nella sfera giuridica di colui che verrebbe sentito<sup>307</sup>.

Parimenti, mentre c'è chi ammette il ricorso all'interrogatorio dell'interessato quale mezzo per acquisire informazioni ai fini delle indagini<sup>308</sup>, dall'altro lato c'è chi controbatte che l'interrogatorio determinerebbe una forte intrusione nella sfera giuridica del soggetto sottoposto, facendo salva solo l'ipotesi in cui sia egli stesso a chiederne l'audizione o a voler rilasciare dichiarazioni spontanee<sup>309</sup>.

In generale, non può essere consentita l'operatività di tutte quelle norme che comporterebbero limitazioni dei diritti dichiarati "inviolabili" dalla Costituzione (come, ad esempio, gli artt. 13, 14 e 15 Cost.)<sup>310</sup>

Tutti gli atti non consentiti si intendono colpiti dalla sanzione processuale dell'inutilizzabilità (art. 191 c.p.p.), data la sua operatività anche durante la fase delle indagini preliminari<sup>311</sup>.

---

<sup>306</sup> TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione*, op. cit., p. 142.

<sup>307</sup> FILIPPI, L., *Il*, op. cit., p. 127.

<sup>308</sup> TAORMINA, C., *cit.*, p. 142.

<sup>309</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, p. 127.

<sup>310</sup> VASSALLI, G., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1997, p. 387 ss.

<sup>311</sup> Cass. pen., Sez. un., 27 marzo 1996, Monteleone, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2913.

Gli istituti che, nel procedimento preventivo, ricevono autonoma regolamentazione sono la richiesta di informazioni e di copia della documentazione (art. 19, comma 4 Cod. antimafia).

Il sequestro probatorio (relativo alla documentazione medesima – art. 19, comma 4, ult. periodo) e le misure cautelari patrimoniali seguono la disciplina delle indagini preliminari nel processo penale<sup>312</sup>.

All'interno di queste ultime, sono stati annoverati fra gli istituti compatibili con il procedimento di prevenzione:

- l'interrogatorio dell'interessato;
- l'assunzione di informazioni testimoniali;
- l'interrogatorio di persone sottoposte a procedimenti di prevenzione connessi o collegati (con le medesime garanzie previste dal codice di procedura penale - artt. 210 e 363);
- l'accesso a banche<sup>313</sup> per ricercare ed esaminare atti, documenti e corrispondenza<sup>314</sup>.

La problematica relativa alla possibilità di applicare o meno in via sussidiaria le regole previste per le indagini preliminari non trova soluzioni unanimemente condivise, neppure dopo il coordinamento avvenuto ad opera del l. lgs. 159/2011.

C'è chi, in dottrina, ha ammesso le c.d. «indagini generiche», rivolte alla ricerca di ulteriori indizi, confermativi di quelli iniziali, circa l'appartenenza del soggetto ad un'associazione mafiosa ovvero la sua pericolosità<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> FILIPPI, *op. cit.*, 128.

<sup>313</sup> Per ulteriori approfondimenti, v. POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, 4ª ediz., Roma, 2000, p. 440 ss; DONADIO, G., *Banche ed intermediari finanziari: tecniche d'indagine*, Frascati, maggio 1993.

<sup>314</sup> *Ibidem*.

<sup>315</sup> TAORMINA, C., *Il procedimento*, cit., p. 119.

Ma tale affermazione è stata smentita, sulla base della mancanza di una previsione legislativa sul punto, che non permette neppure l'individuazione degli eventuali atti ammessi<sup>316</sup>.

Altri considerano come consentiti (sempre all'interno delle indagini di prevenzione) solo quegli atti che incidono su diritti della persona, inseriti nella nostra Carta costituzionale, non garantiti dalla riserva di legge. Tra di essi, sono stati annoverati il sommario interrogatorio del prevenuto, le sommarie informazioni testimoniali, le ricognizioni, i confronti e i rilievi<sup>317</sup>.

Tuttavia, non si può ritenere corretta questa interpretazione, dal momento che non si può applicare l'analogia a norme eccezionali, come quelle che, appunto, consentono la limitazione di diritti soggettivi, senza una previsione espressa<sup>318</sup>. Ad avvalorare ulteriormente tale posizione, si sottolinea che l'art. 19, comma 4, D. lgs. 159/2011 consente espressamente solo la richiesta di informazioni e copia della documentazione, da cui si deduce che ciò che non è espressamente consentito, è vietato<sup>319</sup>.

Una menzione a parte merita l'art. 117 c.p.p., che dispone che il pubblico ministero, «quando è necessario per il compimento delle proprie indagini», possa ottenere «copie di atti relativi ad altri procedimenti penali» e «informazioni scritte sul suo contenuto», anche in deroga al segreto investigativo, sancito dall'art. 329 c.p.p.

Tuttavia, tale possibilità è da ritenersi inammissibile, dal momento che il principio di segretezza delle indagini, dovrebbe

---

<sup>316</sup> *Ivi*, p. 120.

<sup>317</sup> ARRU, A., *Sorveglianza speciale e diritto di difesa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1984, p. 713 ss.

<sup>318</sup> BOBBIO, N., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994, p. 188.

<sup>319</sup> TAORMINA, C., *op. cit.*, p. 74 ss.

trovare applicazione nelle indagini del procedimento di prevenzione, senza alcun dubbio<sup>320</sup>.

#### ***4.4 Le indagini patrimoniali***

Per affrontare un tema altamente specialistico, come quello delle indagini patrimoniali, è bene partire dai riferimenti normativi<sup>321</sup>.

La disciplina relativa alle indagini, prima sparsa in molteplici testi di legge, è stata riunita e riorganizzata dal d. lgs. n. 159/2011, che dedica il titolo II alla disamina dei vari tipi di misura ed il loro procedimento applicativo, mentre il titolo III riguarda la fase amministrativo-gestionale immediatamente successiva all'adozione della misura.

Interessante è il dibattito che si è acceso attorno al rapporto misure di prevenzione patrimoniali-Costituzione.

In particolare, si è discusso sulla compatibilità delle misure di prevenzione patrimoniali con la c.d. Costituzione economica, per tale intendendosi tutto quell'insieme di diritti concernenti la libertà di iniziativa economica, su un versante, e la tutela della proprietà privata, sull'altro.

L'«ancora» normativa che consente di «far salve» le misure patrimoniali rispetto alla Costituzione è rappresentata dagli artt. 41 e 42 Cost., in cui, rispettivamente, si vieta l'iniziativa economica privata, qualora arrechi danno alla sicurezza, alla libertà ed alla

---

<sup>320</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 119.

<sup>321</sup> CURIONE, S., *Gli accertamenti patrimoniali: urgenza di un mutamento prospettico oltre i confini del codice antimafia*, in *Archivio Penale* 3/2012, p. 1.

dignità umana e si assicura la funzione sociale come una sorta di «contrappeso» alla proprietà privata<sup>322</sup>.

I destinatari delle misure patrimoniali vengono individuati dal combinato disposto degli articoli 4 e 16, tra cui risultano essere ricompresi anche i soggetti indicati dall'art. 1, n. 3, della l. n. 1423 del 1956 (cioè persone dedite 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).

Gli organi titolari del potere di proposta patrimoniale, coincidono - secondo quanto prescrive l'art. 17 - con i titolari del potere di proposta delle misure personali (indicati nell'art. 5), ad eccezione del procuratore nazionale antimafia, competente per le sole proposte personali, e del procuratore circondariale, competente per le sole proposte personali relative alle "persone indiziate di aver agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 della l. n. 401 del 1989", nel qual caso le proposte patrimoniali sono avanzate dal procuratore distrettuale.

L'importanza che oggi, come del resto sin dalle prime applicazioni, rivestono le indagini di carattere patrimoniale, si rinviene nella nuova realtà che caratterizza la mafia, una realtà dalla vocazione marcatamente imprenditoriale<sup>323</sup>.

Infatti, mentre i vecchi modelli si incentravano sulla mafia come modo d'essere, ovvero come comportamento teso a «creare una

---

<sup>322</sup> BALSAMO, A., *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in Balsamo, Contraffatto, Nicastro, *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010, 1 ss.

<sup>323</sup> SIRACUSANO, D., *Indagini, indizi e prove nella nuova legge antimafia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, II, 1984, p. 898.

situazione di assoggettamento e omertà...attraverso l'intimidazione sistematica...» (art. 416-bis c.p.p.)<sup>324</sup>, ci si è resi conto che i nuovi modelli si basano invece su un concetto più vicino all'impresa, quale modo per arricchirsi con i proventi delle attività illecite. Ecco perché si è reso necessario incentivare le indagini patrimoniali, attraverso tecniche sempre più affinate e studi sempre più specialistici.

Dal momento che manca nel procedimento di prevenzione un'articolazione in fasi processuali distinte - indagini e assunzione della prova - non v'è dubbio sulla conformazione marcatamente inquisitoria del procedimento di prevenzione<sup>325</sup>.

Ad accrescere ulteriormente tale aspetto, ha contribuito la previsione della superfluità dell'avviso orale ai fini dell'applicazione delle misure patrimoniali.

Mentre, la "diffida" era una vera e propria misura di prevenzione, l'unico effetto dell'avviso orale è quello di avvisare la persona interessata che «esistono sospetti a suo carico» (art. 4, l. n. 1423/1956).

A seguito del rinvio operato dall'art. 19 l. 22 maggio 1975, n. 152, l'avviso orale e il decorso del termine di sessanta giorni (considerate a pieno titolo condizioni di procedibilità dell'azione di prevenzione)<sup>326</sup> operano solo nei confronti dei soggetti inclusi nel n.

---

<sup>324</sup> V. ROMANO, B., *L'associazione di tipo mafioso nel sistema di contrasto alla criminalità organizzata*, in *Diritto e procedura penale, Le associazioni di tipo mafioso*, a cura di B. Romano, Torino, 2015; INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, 1996; IACOVELLO, *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416-bis c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994, 574; ID., *Ordine pubblico e associazione per delinquere*, in *Giust. pen.*, 1990, II, 37.

<sup>325</sup> V. paragr. 4.1

<sup>326</sup> BOSCO PUGLISI, G., *Il procedimento di prevenzione*, in *Quaderni del C.S.M., Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Roma, 1998, n. 104, p. 56.

3 dell'art. 1 della stessa legge<sup>327</sup>, mentre per i soggetti ricompresi nelle restanti categorie, le misure possono essere applicate senza il preventivo avviso.

Proprio la mancanza di un previo avviso, nei confronti degli indiziati di appartenenza ad un'associazione mafiosa o similare è stata considerata dalla dottrina fortemente accrescitiva dei poteri dell'organo proponente<sup>328</sup>. Inoltre, il fatto stesso che non sia previsto l'avviso orale è indice di un alleggerimento dell'attività d'indagine e può determinare l'esercizio della proposta *ex abrupto*, negando al proposto la possibilità di ravvedersi e soprattutto, non consentendo alla legge stessa di esplicare la sua funzione preventiva.

Presupposto imprescindibile ai fini dello svolgimento delle indagini patrimoniali è l'indizio di appartenenza ad associazione mafiosa o similare. Occorre, innanzi tutto, declinare correttamente tale indizio: deve essere inteso come un *quid* di preesistente rispetto alle indagini, ovvero di successivo, come parametro che serve per l'individuazione dei soggetti che vi possono essere sottoposti?

La soluzione da preferire è quella che considera che l'iter delle indagini patrimoniali debba iniziare allorquando nei confronti dell'interessato, indiziato di appartenere ad un'associazione mafiosa, si possa procedere all'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza divieto od obbligo di soggiorno.

Pertanto, questo è il quadro indiziario che deve sussistere per poter consentire legittimamente le indagini<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Sono coloro 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.

<sup>328</sup> TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione nella legislazione antimafia*, Milano, 1988, p. 105.

<sup>329</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, 119 ss.

Si è detto che gli indizi di appartenenza all'associazione devono essere corredati da una consistenza che sia pari, almeno, a quella richiesta per l'instaurazione di un procedimento penale. La ragione sta nel fatto che quei medesimi indizi sono in grado di supportare, contemporaneamente, un processo penale e uno di prevenzione<sup>330</sup>.

Bisogna, però, porre l'accento sul fatto che la situazione indiziaria non deve necessariamente essere caratterizzata da serietà, concretezza, sufficienza, gravità, pluralità o concordanza degli indizi. Basta, infatti, che questi sussistano nella fase iniziale del procedimento, e che poi vengano constatati - in base agli elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art. 416-*bis* c.p.p., via via che esso prende forma. Si parla, dunque, a tal proposito, di indizi «a formazione progressiva»<sup>331</sup>.

Qualora le indagini venissero espletate in mancanza del presupposto degli indizi di appartenenza ad un'associazione mafiosa, tale difetto è stato equiparato, a livello di effetti, al difetto del decreto di riapertura delle indagini preliminari rispetto all'esercizio dell'azione penale dopo il provvedimento di archiviazione<sup>332</sup>.

Riguardo all'attività d'indagine, si è a lungo discettato sul “vuoto normativo”<sup>333</sup> esistente in materia di indagini preliminari, sulla base del dato di una disciplina molto scarna, che regola in maniera del tutto generica semplicemente i soggetti che sono legittimati a compiere le indagini, e quelli che, al contrario, le possono «subire».

---

<sup>330</sup> *Ivi*, p. 110.

<sup>331</sup> *Ivi*, p. 109.

<sup>332</sup> *Ivi*, p. 110.

<sup>333</sup> FILIPPI, L., *op. cit.*, p. 111 ss.

Gli atti d'indagine veri e propri, non vengono trattati come istituti «a sé stanti», similmente a quanto accade per le indagini preliminari nell'ordinario processo penale.

L'articolo che principalmente si occupa delle indagini patrimoniali è il 19 del codice delle leggi antimafia, che riprende quanto già previsto dall'art. 2-bis, comma 6 della l. n. 575/1965.

Si riporta il testo dell'art. 19 (indagini patrimoniali):

*1. I soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, procedono, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilita' finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indicati all'articolo 16 nei cui confronti possa essere proposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con o senza divieto od obbligo di soggiorno, nonche', avvalendosi della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sull'attivita' economica facente capo agli stessi soggetti allo scopo anche di individuare le fonti di reddito.*

*2. I soggetti di cui al comma 1 accertano, in particolare, se dette persone siano titolari di licenze, di autorizzazioni, di concessioni o di abilitazioni all'esercizio di attivita' imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri, se beneficiano di contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concesse o erogate da parte dello Stato, degli enti pubblici o dell'Unione europea.*

*3. Le indagini sono effettuate anche nei confronti del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con i soggetti indicati al comma 1 nonche' nei confronti delle persone*

*fisiche o giuridiche, società, consorzi od associazioni, del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.*

*4. I soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, possono richiedere, direttamente o a mezzo di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi 1, 2 e 3. (Possono altresì accedere, senza nuovi o maggiori oneri, al Sistema per l'interscambio di flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate e richiedere quanto ritenuto utile ai fini delle indagini)<sup>334</sup>. Previa autorizzazione del procuratore della Repubblica o del giudice procedente, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 253, 254, e 255 del codice di procedura penale.*

*5. Nel corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione iniziato nei confronti delle persone indicate nell'articolo 16, il tribunale, ove necessario, può procedere ad ulteriori indagini oltre quelle già compiute a norma dei commi che precedono.*

#### *Le indagini patrimoniali obbligatorie*

Le indagini patrimoniali obbligatorie sono disciplinate dall'art. 19, commi 1, 2 e 3 del codice antimafia (prima l'articolo di riferimento era il 2-bis, commi 1, 2 e 3 della legge 575/1965).

---

<sup>334</sup> Il secondo periodo del comma 4 è stato aggiunto dall'art. 5, comma 2 l. 161/2017.

A norma dell'art. 17, comma 1, i soggetti legittimati ad espletare le indagini sono: il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia.

Inoltre, il secondo comma del medesimo articolo stabilisce che «quando le misure di prevenzione patrimoniali sono richieste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) - ossia a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica - le funzioni e le competenze spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona; 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.

Come si può agevolmente notare, il legislatore del 2011 ha notevolmente ampliato il novero dei soggetti «investiganti»: mentre secondo il «vecchio» art. 2-bis l. 575/1965, *domini* delle indagini erano solo il procuratore della Repubblica e il questore, a seguito

della novella, il numero dei soggetti è salito a cinque, individuati a seconda dei casi specificamente previsti.

Tra questi, grandi perplessità ha suscitato il potere d'indagine attribuito al questore: non essendo, infatti, un ufficiale di polizia giudiziaria, non potrebbe compiere personalmente le indagini.

Inoltre, l'art. 19, comma 1, codice antimafia, che indica i soggetti «attivi» in tema di indagini, risulta impreciso nella parte in cui si dice che «i soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, procedono, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria..» alle indagini. Pare che si voglia così creare una sorta di contrapposizione tra i due corpi di polizia, laddove invece - com'è noto - la guardia di finanza fa parte della pg.

In secondo luogo, l'esplicito richiamo alla sola guardia di finanza, in realtà non attribuisce solo a quest'ultima il ruolo di protagonista delle indagini; la finanza è di certo il corpo principe di questo tipo di indagini, ma ciò non preclude che anche le altre forze dell'ordine possano - o meglio, debbano - contribuire alle ricerche.

In definitiva, si attribuisce a questa previsione un significato meramente esemplificativo<sup>335</sup>.

Ci si potrebbe domandare se il procuratore della Repubblica possa avvalersi degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, come stabilisce l'art. 109 Cost. per l'autorità giudiziaria nel processo penale. Ebbene, innanzi tutto vi è una norma espressa che consente al procuratore della Repubblica di compiere indagini direttamente o a mezzo della polizia giudiziaria ed, inoltre, gli permette di svolgere

---

<sup>335</sup> AMATO, G., *Il riciclaggio di denaro sporco*, Firenze, 1993, p. 185.

tutte le indagini necessarie «con l'osservanza delle norme stabilite per l'istruzione sommaria»<sup>336</sup>.

In secondo luogo, sotto il profilo logico-sistematico, si perviene alla medesima conclusione, data la posizione di capo, ricoperta dal procuratore della Repubblica rispetto alla polizia giudiziaria.

Ancora, si è giunti alla stessa deduzione sulla scorta della situazione indiziaria, che funge da substrato contemporaneamente sia per le indagini di prevenzione che per quelle nel processo penale<sup>337</sup>.

Più precisamente, gli indizi di appartenenza ad associazioni mafiose o similari, sono intrisi di una duplice valenza: repressiva e, insieme, preventiva. Di conseguenza, l'intervento del procuratore della Repubblica è necessario: in entrambe le vesti, egli esercita i poteri di cui istituzionalmente dispone. In tal senso, il procuratore della Repubblica è stato ritenuto organo di raccordo tra l'autorità giudiziaria e quella di polizia<sup>338</sup>.

In questo modo, da un lato si fa salva l'autonomia della funzione giudiziaria, dall'altro si rientra nelle previsioni costituzionali, dal momento che la presenza «alternativa» del procuratore della Repubblica, rispetto al questore, assume una funzione di controllo, congrua con il dettato dell'art. 13, comma 3 Cost.

Dal punto di vista delle informazioni che il pubblico ministero è autorizzato ad ottenere, qualsiasi informazione di polizia può essere utilizzata ai fini del potere di proposta. Depone in tal senso, peraltro espressamente, l'art. 9 della legge n. 121 del 1981, che già conferiva all'autorità giudiziaria il potere di accedere ai dati

---

<sup>336</sup> Si tratta dell'art. 20 l. 152/1975.

<sup>337</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento*, op. cit., p. 123.

<sup>338</sup> TAORMINA, C., op. cit., p. 95.

<sup>338</sup> *Ivi*, p. 124.

e alle informazioni registrati dal Centro elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'Interno, al fine di prender conoscenza dei «procedimenti in corso», formula che include anche le attività determinanti la formulazione di una proposta di prevenzione<sup>339</sup>.

Per quanto concerne, invece, i poteri del questore, egli può compiere tutti quegli atti che non comportino ingerenza nella sfera giuridica altrui.

Sui soggetti attivi incombe un vero e proprio obbligo di procedere alle indagini economico-patrimoniali.

Oltre che dal lato dei soggetti «attivi», si è registrata una “dilatazione” anche sul versante dei **soggetti «passivi»**: oltre agli indiziati di appartenere ad un’associazione mafiosa o similare, l’art. 16 ha incluso tra le persone che possono assumere la qualifica di “proposto” di una misura di prevenzione patrimoniale: a) i soggetti di cui all'articolo 4, cioè a) gli **indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p.**; b) i soggetti indiziati di uno dei reati previsti **dall'articolo 51, comma 3-bis**, del codice di procedura penale 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; c) i **soggetti di cui all'articolo 1**, cioè: a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che

---

<sup>339</sup> GROSSO, D., *Trasmissione di atti, informazioni e dati nel processo penale*, Milano, 1987, p. 201 ss.

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) **coloro che**, operanti in gruppi o isolatamente, **pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato**, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice nonché alla commissione dei **reati con finalità di terrorismo** anche internazionale; 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, **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) 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) agli istigatori, ai mandanti e ai 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) **alle 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.**)

Le indagini patrimoniali, in definitiva, possono andare a colpire un'ampia gamma di soggetti, indiziati per tipologie di reati completamente diverse tra loro.

Questi soggetti possono essere indicati con la locuzione, che richiama quella utilizzata nel processo penale, di «persona sottoposta alle indagini di prevenzione».

Tuttavia, le indagini patrimoniali non vanno a colpire solo gli «indiziati veri e propri», ma onde evitare elusioni e dato il diffuso fenomeno dell'intestazione simulata a terzi, il cerchio dei soggetti sottoposti alle investigazioni si amplia: sono infatti ricompresi il coniuge, i figli e coloro che hanno convissuto con il proposto durante l'ultimo quinquennio.

A tal riguardo, si era posto un problema in punto di diritto di difesa nei confronti di questi soggetti, visto che si ritrovano coinvolti nella rete delle indagini patrimoniali sol perché ricoprono queste posizioni considerate «vicine» all'indiziato.

La Corte di cassazione, chiamata ad intervenire sulla questione, ha stabilito che la previsione legislativa non confligge con il diritto di difesa, dal momento che gli altri soggetti sottoposti ad indagine

possono intervenire nel procedimento di prevenzione, proprio al fine di difendere la propria posizione<sup>340</sup>.

Di opinione diametralmente opposta è la dottrina, che invece ritiene l'automatica estensione delle indagini ai soggetti che orbitano attorno al proposto, quantomeno incongrua, nonché lesiva del principio di eguaglianza per disparità di trattamento tra l'indiziato e i soggetti terzi, in quanto sottoposti alle indagini senza neppure essere colpiti da indizi<sup>341</sup>.

Nei confronti degli altri soggetti terzi, anch'essi sottoposti alle indagini patrimoniali, ovvero le «persone fisiche o giuridiche, società, consorzi od associazioni», il medesimo comma 3 dell'art. 19 precisa che in questo caso, per procedere alle indagini nei loro confronti, deve risultare che «dispongono in tutto o in parte, direttamente o indirettamente» del patrimonio dell'indiziato principale.

Prendendo spunto da questo requisito, la dottrina ha suggerito di estenderlo anche ai soggetti di cui al primo periodo, purché si ravvisi almeno un indizio nei loro confronti per poter essere legittimamente assoggettati alle indagini<sup>342</sup>.

D'altra parte, c'è chi ritiene questo ampliamento, considerevolmente smisurato, come necessario, poiché ripone la sua *ratio* nello «smascherare gli ampi margini di mimetizzazione, assicurati dalla famiglia e dall'impresa»<sup>343</sup>.

---

<sup>340</sup> Cass., sez. I, 20 dicembre 1989, Nuvoletta, in *Cass. pen.*, 1991, p. 813.

<sup>341</sup> TAORMINA, C., *Il procedimento*, cit., p. 125 ss.

<sup>342</sup> *Ivi*, p. 130 ss.

<sup>343</sup> SIRACUSANO, G., *Indagini, indizi e prove*, op. cit., p. 898. (907).

### *Le indagini discrezionali*

L'art. 19, comma 4, cod. antimafia, disciplina le c.d. indagini discrezionali, che consistono nella richiesta, da parte 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 DIA di informazioni e copia della documentazione «ritenuta utile ai fini delle indagini».

Mentre la finalità e i presupposti applicativi sono i medesimi delle indagini obbligatorie (rispettivamente: accertare il tenore di vita, le disponibilità finanziarie, il patrimonio, l'attività economica, la titolarità di licenze, autorizzazioni, concessioni o abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali; e la sussistenza di un quadro indiziario di appartenenza ad associazione mafiosa), diverso è il ruolo ricoperto. Le indagini discrezionali assolvono, difatti, ad un ruolo "suppletivo" rispetto a quelle obbligatorie, poiché vi si ricorre solo quando i risultati di queste ultime siano stati insoddisfacenti o comunque abbisognino di ulteriori analisi<sup>344</sup>.

Dunque, gli atti oggetto di indagine discrezionale non possono essere compiuti durante lo svolgimento delle indagini obbligatorie, proprio perché queste ultime sono caratterizzate da informative generiche, a seguito dell'accesso a dati relativi al Centro elaborazione dati, o, comunque, ad accesso ad archivi pubblici.

Altra differenza di disciplina che si scorge tra i due tipi di indagine è che mentre quelle di cui all'art. 19, comma 2 cod. antimafia possono essere esperite senza alcun presupposto

---

<sup>344</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento*, op. cit., p. 135.

particolare, quelle dettate dal comma 4 devono essere «giustificate» in base da una «ritenuta utilità» da parte degli organi precedenti.

Anche i soggetti passivi, compresi quelli “gravitanti” attorno agli indiziati principali, coincidono con i destinatari delle indagini patrimoniali obbligatorie.

È importante coordinare la disciplina delle indagini discrezionali con la previsione relativa all'impossibilità, in questo caso, di opporre il segreto «da parte degli organi responsabili delle aziende di credito», di cui all'art. 7 comma 3 l. n. 121 del 1981.

La *ratio* è evidente: evitare di ostacolare la ricerca di informazioni preziose con la previsione del segreto professionale.

Si discute sulla delega da parte dei soggetti attivi alla polizia giudiziaria: in particolare, non si trova soluzione concorde sulla possibilità di delegare le attività d'indagine alla sola pg, ovvero anche alla Guardia di finanza, essendo quest'ultima ricompresa all'interno della prima. Ad ogni modo, non sembrerebbe illegittima un'eventuale delega alla guardia di finanza, avendo essa una specifica competenza in materia<sup>345</sup>.

Un ultimo profilo concerne un «residuo inquisitorio del rito»<sup>346</sup>: l'art. 19, comma 5 D. Lgs. 159/2011 ammette un potere *ex officio* nelle mani del tribunale, il quale, «*ove necessario, può procedere ad ulteriori indagini oltre quelle già compiute a norma dei commi che precedono*». Come si evince dal dettato normativo, al tribunale sono così attribuiti poteri di integrazione probatoria, che ricordano quelli di cui il giudice del dibattimento dispone nel

---

<sup>345</sup> *Ivi*, p. 136.

<sup>346</sup> MANGIONE, A., *Le misure di prevenzione del nuovo “codice antimafia” (D. Lgs. n. 159/2011)*, in *Il diritto penale della criminalità organizzata*, a cura di B. Romano e G. Tinebra, Milano, 2013, XV, p. 224.

processo penale (art. 507, comma 1 c.p.p.). «Ricordano», e non sono sovrapponibili sul medesimo piano, per via di alcune differenze lessicali in punto di presupposti, che poi, però, si traducono in differenze sostanziali.

Innanzitutto, l'art. 507 c.p.p. consente al giudice la possibilità di attivarsi d'ufficio qualora sia «assolutamente necessario», mentre nelle indagini di prevenzione la soglia richiesta risulta attenuata da una semplice ritenuta «necessità».

In secondo luogo, non è da sottovalutare la diversa connotazione che caratterizza le disposizioni: mentre l'art. 507 c.p.p. autorizza espressamente il giudice ad acquisire «nuovi mezzi di prova», l'ultimo comma dell'art. 19 cod. antimafia suggerisce delle più generiche «ulteriori indagini». Orbene, queste sono da intendersi come integrative in senso stretto, ovvero di completamento rispetto a quelle già compiute, ovvero vi si possono ricomprendere anche indagini che vengano effettuate completamente *ex novo*?

Il tribunale, con il solo limite della ritenuta necessità di procedere ad «ulteriori indagini», può attivarsi, dopo che siano state compiute le indagini di prevenzione da parte dei soggetti legittimati, per integrarle. Evidentemente, trattandosi di un potere speciale, la necessità di procedere sarà dettata da una parzialità, contraddittorietà, lacunosità o comunque non sufficienza degli elementi raccolti, fino a quel momento, ai fini della decisione<sup>347</sup>.

Gli elementi su cui, verosimilmente, si basa il giudizio del giudice riguardano l'acquisizione di informazioni attinenti ad ulteriori profili, oltre quelli già esaminati in sede di indagini, come:

---

<sup>347</sup> *Ibidem*.

- collegamenti con la criminalità organizzata;
- disponibilità di cespiti patrimoniali con i quali si possa dar luogo a nuove iniziative criminose o che possano fungere da fattore inquinante per la libera concorrenza e per la manipolazione del mercato del lavoro;
- commissione di reati c.d. sintomatici, lucrativi, professionali o abituali;
- eventuali dismissioni di beni o di disinvestimenti di titoli e valori mobiliari eseguiti prima o contestualmente alla presentazione della proposta.

Data la mancanza di un'apposita disciplina che specifichi l'oggetto delle indagini, si ritiene che esso sia, nel caso delle ulteriori indagini, più ampio rispetto a quello delle investigazioni effettuate da parte degli organi titolari della proposta<sup>348</sup>.

Spesso, nella prassi, tale potere d'ufficio viene attuato mediante la nomina di un perito da parte del giudice, così che egli abbia modo di valutare autonomamente una data questione, nel contraddittorio tra le parti.

#### ***4.5 L'accesso alle banche dati***

Gli accertamenti patrimoniali, che le autorità sono obbligate a compiere nel momento in cui si verificano i presupposti di legge, consistono nella puntuale ricostruzione della situazione patrimoniale del soggetto indiziato, al fine di individuare i beni che direttamente gli appartengono e quelli di cui abbia la disponibilità effettiva,

---

<sup>348</sup> BALSAMO, A., AGLIASTRO M., *Le forme del procedere: rinvio e particolarità*, in *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 473.

nonostante la formale intestazione a terzi prestanome (persone o società)<sup>349</sup>.

Dopo aver effettuato il censimento patrimoniale, gli organi procedenti cercano di tracciare la provenienza dei cespiti<sup>350</sup>.

Quando, poi, si procede ad indagare sul tenore di vita del soggetto, bisogna tenere in considerazione tutti gli indicatori di ricchezza possibili (come la disponibilità di beni costosi e prestigiosi; la frequentazione di case da gioco, alberghi e ristoranti di lusso, locali notturni; partecipazione ad eventi, per esempio sportivi, che richiedono l'impiego di ingenti somme di denaro, ecc..).

Per essere efficaci, le investigazioni patrimoniali devono essere mirate e circoscritte ad uno specifico ambito, onde evitare l'inutile dispendio di risorse ed energie. Per orientare le ricerche, dunque, occorre tracciare una linea investigativa da seguire, tenendo conto delle attività e degli interessi principali del soggetto<sup>351</sup>.

Fondamentali sono, a tal riguardo, le informazioni ricavabili dai pubblici registri e dalle banche dati.

In particolare, con riferimento a queste ultime, la disponibilità dei *data base* consente agli operatori di polizia da un lato di accedere, estrarre e confrontare dati senza recarsi nei diversi uffici ubicati sul territorio nazionale, e dall'altro di effettuare gli accertamenti con maggior facilità, nonché nel rispetto di una maggiore *privacy*.

Fra i vari sistemi si ricordano:

---

<sup>349</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 121 ss.

<sup>350</sup> POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, IV<sup>a</sup> ediz., Roma, 2000, p. 159 ss.

<sup>351</sup> *Ivi*, p. 161.

## **SDI**

Il *Sistema di Indagine* del Ministero dell'Interno contiene informazioni su persone fisiche, che vengono raccolte durante l'ordinaria attività istituzionale delle forze di polizia. Tra queste, è importante menzionare i precedenti penali e di polizia, gli spostamenti sul territorio, denunce di reati, pernottamenti in alberghi.

In definitiva, mediante la funzione *fascicolo personale*, possono ottenere un vero e proprio *dossier* di informazioni sulla singola persona, che poi entrerà a far parte della c.d. *scheda soggetto*.

Il personale delle forze di polizia può accedere al SDI mediante *password*.

## **SIDDA/SIDNA**

Si tratta del *Sistema Informativo Direzione Distrettuale Antimafia e Sistema Informativo Direzione Nazionale Antimafia*, il cui *data base* deriva dai procedimenti penali e di prevenzione in tema di criminalità organizzata di tipo mafioso. In questo caso, il sistema non è sul *web*, ma su rete *intranet* accessibile esclusivamente da postazioni dedicate ed installate presso ciascuna Procura della Repubblica in cui opera la Direzione Distrettuale Antimafia (quindi, quella presso il Tribunale del capoluogo di Distretto di Corte d'appello).

SIDDA/SIDNA si articola su due piani, rispettivamente distrettuale e nazionale, tra loro interconnessi. Possono accedere alla banca dati sia la magistratura inquirente, sia, previa autorizzazione di quest'ultima, la polizia giudiziaria.

## **SISTER**

SISTER è il *Sistema interscambio territorio* istituito presso l'Agenzia del territorio, contenente le informazioni del Catasto e della Conservatoria dei registri immobiliari. Si tratta di una banca dati accessibile sul *web*.

Il Catasto permette agli operatori di polizia di compiere ricerche tanto in ambito nazionale che locale, attraverso, in quest'ultimo caso, l'Ufficio provinciale.

Si ricercano dati attinenti a persone fisiche, inserendo i dati anagrafici o il codice fiscale, ovvero a persone giuridiche, mediante la denominazione e l'ubicazione.

Vi sono diverse modalità con cui può effettuarsi la *visura camerale*, la più importante delle quali è la c.d. modalità *storica*, tramite la quale per ciascun bene immobile si identificano i titolari del diritto di proprietà e di diritti reali minori succedutisi nel tempo.

La visura fornisce, poi, i dati identificativi del bene immobile (foglio, particella, subalterno), indicando se si sono verificate variazioni nel corso del tempo; la categoria dell'immobile (come ad esempio, abitazione popolare, terreno, ecc.), la classe, la consistenza e la rendita catastale.

La Conservatoria dei registri immobiliari consente agli operatori di pg di effettuare ricerche sia a livello nazionale che locale. L'accesso avviene tramite le medesime chiavi di ricerca che valgono per il Catasto.

Attraverso SISTER si può risalire alle trascrizioni e iscrizioni (che, com'è noto, costituiscono forme di pubblicità legale di atti privati) che sono intervenute nel tempo in capo a persone fisiche e

giuridiche, in modo da ottenere l' «*excursus storico*» del singolo immobile.

### **TELEMACO**

È la banca dati delle Camere di commercio, da cui si ricavano informazioni sulle singole imprese italiane, tramite l'accesso al Registro delle Imprese, che includono quelle relative ai titolari, ai soci, agli amministratori, allo statuto, al bilancio. Oltre ad accedere al fascicolo d'impresa, TELEMACO consente anche di accedere ad *EBR (Registro Europeo delle Imprese)*, che rilascia informazioni e documenti relativi alle imprese che si trovano all'interno di uno dei Paesi europei.

### **PRA**

Attraverso l'accesso al PRA (Pubblico Registro Automobilistico, che assolve alla funzione di pubblicità legale della proprietà sui veicoli), si ottengono informazioni sugli eventi che interessano la proprietà dei veicoli (come l'acquisto, l'usufrutto, il pignoramento, il sequestro, la confisca, ma anche la cessata circolazione).

### **SIATEL v 2.0 PUNTO FISCO**

In questa banca dati (Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali, istituito presso l'Agenzia delle Entrate – accessibile sul *web*) sono contenute informazioni sui rapporti tra il Fisco e i contribuenti, tra cui il codice fiscale, il numero di partita IVA, la residenza, il domicilio fiscale, le eventuali attività commerciali svolte, il reddito annuale (netto e lordo) dichiarato.

## **ALTRE BANCHE DATI**

Altre banche dati, che forniscono utili informazioni complementari ai fini delle indagini, sono l' *Unire (Unione nazionale incremento razze equine)*, il *Registro Nautico* (presso l'Ufficio provinciale della Motorizzazione Civile), l'*Enac (Ente nazionale aviazione civile – Ufficio Registro Aeromobili)*.

Una volta che sono stati adempiuti tutti gli accertamenti utili e necessari, per consentire una valutazione più agevole da parte dell'autorità giudiziaria, la pg che ha compiuto le indagini può redigere la *scheda personale e patrimoniale* del soggetto nei confronti si richiede l'applicazione di una misura di prevenzione. Ciò significa riportare schematicamente, all'interno di un prospetto, tutti quei dati e informazioni da cui si desume la pericolosità sociale e una sproporzione ingiustificata tra il reddito dichiarato e il patrimonio realmente posseduto.

La scheda costituisce parte integrante dell'annotazione che l'organo di polizia inoltra al procuratore della Repubblica, e i dati ivi contenuti possono così essere sintetizzati:

1. Stato di famiglia
2. Precedenti di polizia
3. Accertamenti Casellario Giudiziario
4. Accertamenti DAP
5. Controlli del territorio
6. Denunce d'interesse
7. Cessione fabbricati
8. Alloggiamenti
9. Camera di Commercio

10. Conservatoria dei registri immobiliari
11. Catasto
12. Agenzia delle entrate
13. Inps
14. Rapporti bancari
15. Assicurazioni
16. Autoveicoli<sup>352</sup>

Si segnala, infine, come la novella del 2017 abbia espressamente inserito all'art. 19, comma 4 del codice antimafia la possibilità per le autorità direttamente coinvolte nelle indagini di prevenzione, di accedere anche al Sistema di interscambio flussi dati (SID) per richiedere ogni informazione ritenuta utile ai fini delle indagini (art. 5, comma 2, legge 161/2017), senza che ciò debba comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il SID (Sistema di Interscambio flussi Dati) è l'infrastruttura, istituita presso l'Agenzia delle Entrate, dedicata allo scambio di flussi dati con amministrazioni, società, enti e ditte individuali in modalità automatizzata e nel rispetto di uno specifico sistema di regole.

I flussi scambiati tramite SID devono rispondere, in funzione della tipologia dei dati gestiti, a specifici meccanismi di sicurezza e di controllo per garantire che i dati in essi contenuti siano formalmente ben composti, di dimensioni facilmente gestibili nella fase di trasmissione e protetti da rischi di accessi non conformi, da utilizzi abusivi delle informazioni e da alterazioni.

---

<sup>352</sup> BRIZZI, PALAZZO, PERDUCA, *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali dopo il codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 126.

Nella predisposizione e trasmissione dei flussi di dati automatizzati devono essere adottati specifici livelli di controllo, nonché l'obbligo o la facoltà di utilizzare il SID<sup>353</sup>.

#### ***4.6 Le indagini nel sistema di impresa***

Tra gli accertamenti patrimoniali, le indagini bancarie assumono indubbiamente un ruolo fondamentale, data l'importanza del tipo di informazioni che si vengono in tal modo a rilevare.

L'esame dei conti bancari e della loro movimentazione costituisce uno *step* importante nella ricostruzione della "storia economica" di un soggetto o di un'impresa.

È per questi motivi che sono state individuate diverse fasi nelle indagini patrimoniali, con particolare riferimento a quelle bancarie.

Innanzitutto, occorre rilevare la presenza di eventuali imprese a «rischio», nelle quali cioè possono essere inserite persone legate a contesti criminosi o dedite a traffici illeciti. A tal fine, si ritengono necessari rilevamenti presso banche dati (es. anagrafe comunale e tributaria, registro delle imprese, Camera di commercio, altri uffici pubblici..), unitamente al riscontro di altri indici di pericolosità, come ad esempio la partecipazione nella società controllata di altra società, nella quale risultano, anche in parte, i soci della prima.

Successivamente, dopo aver individuato l'impresa nei confronti della quale vanno effettuati gli accertamenti, si procede ad un'analisi più approfondita, che va dapprima ad interessare i centri elettronici

---

<sup>353</sup> [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)

d'elaborazione dati e, poi, il sistema contabile e la documentazione legale.

In particolare, tramite il CED è possibile reperire il registro dei programmi utilizzati principalmente dall'azienda, il registro delle procedure inerenti ai dati di natura contabile e il registro delle operazioni eseguite<sup>354</sup>.

Per ottenere dati ancora più precisi, bisogna compiere ulteriori approfondimenti che diano il quadro della situazione patrimoniale dell'azienda, tenendo in debita considerazione:

- i rapporti con i principali clienti e fornitori;
- i più vistosi cambiamenti che hanno interessato l'azienda;
- eventuali segnalazioni da parte degli organi di vigilanza;
- il riscontro (e l'eventuale durata) di rapporti di finanziamento;
- la presenza di significative controversie con l'Amministrazione finanziaria;
- individuazione di eventuali interposizioni di prestanome;
- l'attivazione di indagini bancarie.

Per quanto concerne l'esame documentale, si cerca di apprendere dati attraverso il riscontro di "indici di anomalia" nelle operazioni effettuate dai soggetti interessati, per esempio valori sproporzionati, non giustificabili, operazioni frequentemente fatte a nome di terzi sconosciuti.

Riguardo, invece, all'investigazione bancaria, oggetto di controllo sono le movimentazioni dei conti correnti, le operazioni (attive e passive) per la banca.

---

<sup>354</sup> POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, Roma, 2000, p. 327.

Infine, si analizzano nel complesso i dati così ottenuti attraverso l'analisi critica dell'evoluzione patrimoniale e l'analisi dei flussi finanziari più significativi.

#### ***4.7 Le verifiche fiscali***

Oltre alle indagini descritte, l'attività di verifica fiscale costituisce un altro importante anello all'interno della catena ricostruttiva delle indagini di prevenzione.

Le operazioni di verifica fiscale sono svolte dai militari della Guardia di finanza, trattandosi di operazione di natura tributaria, e sono rivolte ad ottenere una ricostruzione circa la reale capacità contributiva del soggetto, attraverso un'analisi accurata dei redditi, dei volumi di affari e delle relative imposte<sup>355</sup>.

I mezzi attraverso cui si realizza la verifica sono ricerche, ispezioni documentali, rilevazioni finalizzate ad acquisire ogni informazione utile. L'attività di verifica fiscale risulta essere importantissima all'interno del sistema d'impresa, poiché dà l'opportunità di verificare «il polso della situazione», andando eventualmente a riconoscere la presenza di «anomalie» da cui si può dedurre una collusione con il crimine organizzato<sup>356</sup>.

Grazie all'*Anagrafe dei Rapporti Finanziari*, banca dati istituita presso l'Agenzia delle Entrate, è possibile raccogliere informazioni sulle persone, sia fisiche che giuridiche, che intrattengano rapporti (sia attivi che non) con istituti bancari e finanziari. In particolare, le

---

<sup>355</sup> POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, Roma, 2000, p. 341.

<sup>356</sup> POLLARI, N., *Tecniche dell'investigazione finanziaria. Accertamenti patrimoniali, bancari, valutari*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 3, mag-giu 1995, pp. 611-630.

informazioni concernono diverse tipologie di rapporti (come conti correnti, obbligazioni, conti deposito titoli, carte di credito e debito, cassette di sicurezza, gestioni collettive del risparmio), nonché i nomi degli istituti bancari e finanziari coinvolti.

L'accesso alle informazioni è consentito, da parte degli operatori di polizia, attraverso il codice fiscale del soggetto interessato.

Tuttavia, vi sono informazioni, solitamente fondamentali ai fini d'indagine, che l'Anagrafe non fornisce "direttamente": si tratta di quelle informazioni relative ai movimenti ed ai saldi dei rapporti. In questo caso, infatti, è necessario ottenere un apposito decreto da parte dell'Autorità giudiziaria, ovvero inviare all'istituto interessato una specifica richiesta su delega di quest'ultima<sup>357</sup>.

#### ***4.8 Perquisizioni di polizia***

Oltre alla perquisizione su iniziativa della polizia giudiziaria *ex art. 352 c.p.p.*, il legislatore ha previsto altre ipotesi di perquisizione, dalla finalità preventiva, o preventiva e repressiva insieme, regolamentate da leggi speciali<sup>358</sup>. Tutte le ipotesi, diverse quanto a presupposti, sono accomunate da alcuni aspetti:

- la legittimazione a compierle in capo agli organi di polizia;
- la mancanza di un procedimento penale in corso o della flagranza di un reato (vengono, infatti, dette perquisizioni extraprocessuali);

---

<sup>357</sup> BRIZZI, PALAZZO, PERDUCA, *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali dopo il codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 124.

<sup>358</sup> V. BALDUCCI, «Perquisizione», in *Enc. Dir., Aggiornamento*, IV, Milano, 2000.

- la finalità «esplorativa»: lo scopo di tali attività è quello di ricercare il corpo del reato o le cose ad esso pertinenti; in caso di esito positivo, le prove così acquisite potranno essere utilizzate nel procedimento penale<sup>359</sup>.

Tali atti potrebbero essere compiuti nell'ambito delle indagini preliminari dirette alla proposta di una misura di prevenzione personale o patrimoniale oppure, qualora autonomamente disposti, i loro risultati potrebbero rifluire tra i materiali utilizzabili in sede di prevenzione.

Una di queste è la *perquisizione ai fini di prevenzione e repressione dei delitti di criminalità organizzata* (legge 19 marzo 1990, n. 55), regolata dall'art. 27 della legge 19 marzo 1990, n. 55. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, nel corso di operazioni finalizzate alla prevenzione e alla repressione dei reati previsti dall'art. 416-bis c.p. (associazione di tipo mafioso) e quelli compiuti in relazione ad esso, 468-bis (riciclaggio) e 468-ter (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), sono legittimati ad ispezionare e controllare bagagli, effetti personali, mezzi di trasporto, in qualsiasi luogo, quando abbiano fondato motivo di ritenere che vi possano trovare denaro o valori costituenti il prezzo della liberazione del sequestrato, armi, esplosivi o munizioni.

Delle operazioni effettuate viene redatto apposito verbale, i cui moduli vengono trasmessi al procuratore della Repubblica. Se egli ne ravvisa i presupposti, li convalida entro le quarantotto ore successive. Anche se la legge parla di «attività preventiva», in realtà

---

<sup>359</sup> MANCHIA, A.C., *Perquisizioni di polizia*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher – *Procedura penale, Guida Al Diritto, il Sole 24 Ore*, Milano, 2008, p. 977.

tali perquisizioni possono essere effettuate anche a seguito della commissione del reato.

Per quanto concerne le modalità di esecuzione, si applicano gli artt. 352, comma 3 c.p.p. (tempo d'esecuzione), 356 (assistenza del difensore) e 366 (deposito degli atti cui hanno diritto di assistere i difensori).

In casi eccezionali di necessità e urgenza, quando non sia possibile un tempestivo intervento da parte dell'autorità giudiziaria, i soli ufficiali di polizia possono procedere alle perquisizioni. Avvertito entro quarantotto ore il procuratore della Repubblica, egli le convalida entro le quarantotto ore successive, se ricorrono i presupposti.

Un'altra tipologia di perquisizioni che, in qualche modo, hanno a che fare con il procedimento di prevenzione è quella regolata dall'art. 33, legge 7 gennaio 1929, n. 4, per l'accertamento dei reati finanziari.

Secondo questa disciplina, gli ufficiali di polizia tributaria possono procedere a *perquisizione domiciliare* qualora abbiano notizia o fondato sospetto di violazioni delle leggi finanziarie di cui al comma successivo. Data la genericità del presupposto richiesto per procedervi, può dirsi che queste perquisizioni siano connotate da una finalità esplorativa: non è necessario che sia stato commesso un reato, ma serve proprio per capire se sono stati commessi reati finanziari, non ancora determinati nel momento in cui opera la polizia<sup>360</sup>.

---

<sup>360</sup> Cass., sez. III, 14 dicembre 1995, Guglielmi, in *Giust.pen.*, 1996, III, c. 540.

Il termine «fondato sospetto» lascia intendere una mera ipotesi investigativa, che quindi rispetto all'indizio (più consistente, perché a partire da questo si può, attraverso un ragionamento logico, giungere ad un'altra prova, non conosciuta) si caratterizza per la sola presenza di qualche elemento investigativo.

L'art. 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico reca un altro caso di perquisizione di polizia in circostanze eccezionali. Si stabilisce, infatti, che *«in casi eccezionali di necessità e urgenza, che non consentono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria»*, gli ufficiali e gli agenti di pg e della forza pubblica possono procedere, *«nel corso delle operazioni di polizia»*, oltre che all'identificazione, *«all'immediata perquisizione sul posto»*, con lo scopo di accertare *«l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza non appaiono giustificabili in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo o di tempo»*.

Le perquisizioni possono, per i medesimi fini, essere compiute anche su mezzi di trasporto, qualora si abbia la certezza che tali persone li abbiano utilizzati per giungere sul posto.

I presupposti, quindi, sono:

- le situazioni eccezionali di necessità e urgenza, tali da non consentire un tempestivo intervento da parte dell'autorità giudiziaria;
- un'operazione di polizia in corso, cioè un'operazione "programmata", svolta in via ordinaria dalle pattuglie; tale operazione non include gli interventi "occasionalmente" da parte dell'ufficiale o dell'agente in servizio;

- gli atti devono essere rivolti esclusivamente a rintracciare eventuali armi, esplosivi o strumenti di effrazione;

- la presenza dei soggetti coinvolti sul posto deve essere non giustificabile;

- gli atti di perquisizione devono essere compiuti «sul posto».

Interessante è un aspetto peculiare che caratterizza questo tipo di perquisizione: poiché oltre alla finalità squisitamente preventiva, bisogna tenere a mente che si tratta pur sempre di atti non ripetibili compiuti dalla pg, ci troviamo di fronte ad atti dalla natura ibrida.

Ancora, è ammessa una speciale perquisizione: quella *in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope* ex art. 103 D.P.R. n. 309/1990, Testo unico sulle sostanze stupefacenti e psicotrope, secondo cui gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria sono autorizzati ad effettuare il controllo e l'ispezione di mezzi di trasporto, bagagli ed effetti personali, al verificarsi delle seguenti condizioni:

- quando stiano procedendo durante operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito di stupefacenti;

- qualora vi sia il fondato motivo di poter ritrovare sostanze stupefacenti o psicotrope.

Di tali operazioni viene redatto verbale, che viene trasmesso entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica, il quale, se ne ravvisa i presupposti, emette la convalida nelle successive quarantotto ore.

Nei casi in cui vi siano particolari motivi di necessità e urgenza, per cui non sia possibile richiedere al magistrato neppure

l'autorizzazione telefonica, i soli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere a vere e proprie perquisizioni, di cui devono dare avviso entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica del luogo in cui tali operazioni sono state effettuate. Egli, qualora riscontri la presenza di tutti i presupposti, convalida gli atti nelle quarantotto ore successive.

Si può agevolmente notare come la legge indichi con i termini «controllo» e «ispezione» atti in qualche modo “propedeutici” alle vere e proprie perquisizioni.

Alla materia si applicano, in quanto compatibili, le norme del codice di rito attinenti alla consegna (art. 248, comma 1 c.p.p.), all'avviso della facoltà di farsi assistere (art. 249, comma 1, art. 250, comma 1 c.p.p., art. 114 disp. att. c.p.p.), al tempo dell'esecuzione (art. 251, comma 1, c.p.p.) e al rispetto della dignità della persona (art. 249, comma 2, c.p.p. e art. 79 disp. att. c.p.p.).

Secondo la giurisprudenza, non incombe in capo alla polizia giudiziaria l'obbligo di individuare un difensore d'ufficio per il soggetto che sia privo del difensore di fiducia<sup>361</sup>.

Gli operatori di pg hanno, però, l'obbligo di rilasciare all'interessato copia del verbale.

Anche in questo caso, la finalità dell'atto è insieme preventiva e repressiva.

C'è un altro tipo di perquisizione dalle caratteristiche che lo rendono un atto di natura più marcatamente preventiva.

Si tratta di un caso peculiare: la nave italiana da guerra o in servizio di polizia, che incontri in mare territoriale o in alto mare una

---

<sup>361</sup> Cass. pen., sez. VI, 23 ottobre 1992, Torcato, in *Cass. pen.*, 1994, p. 742.

nave nazionale, sospetta di trasportare sostanze stupefacenti o psicotrope, può fermarla e perquisirne il carico, per poi eventualmente presso l'autorità consolare del porto più vicino.

Questa ipotesi, che vale anche per gli aeromobili, è contenuta nell'art. 99 D.P.R. n. 309/1990.

La *perquisizione di interi edifici o blocchi di edifici ex art. 25-bis, legge 7 agosto 1992, n. 356*, vede legittimati i soli ufficiali di polizia giudiziaria, che possono procedere a perquisizioni locali di interi edifici o blocchi di edifici qualora vi sia il fondato motivo di ritenere che vi si possano nascondere armi, munizioni o esplosivi, oppure che vi si siano rifugiati un latitante o un evaso in relazione a taluno dei delitti elencati all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. ovvero ai delitti con finalità di terrorismo internazionale<sup>362</sup>.

Durante le operazioni può, inoltre, essere sospesa la circolazione di veicoli e persone nelle aree interessate. Delle operazioni deve essere avvertito, entro dodici ore, il pubblico ministero del tribunale del luogo in cui la perquisizione si è svolta; qualora ritenga che ricorrano i presupposti, egli la convalida nelle quarantotto ore successive.

---

<sup>362</sup> BAUCCIO, L., DAMBRUOSO, S., *Disciplina delle perquisizioni su interi edifici o blocchi di edifici*, in *Trattato di procedura penale* diretto da G. Spangher, VII, *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Torino, 2011, pp. 439 ss..

Le parole «ovvero ai delitti con finalità di terrorismo internazionale» sono state inserite dall'art. 3 del D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, conv. con modificazioni in l. 15 dicembre 2011, n. 438, Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale.

## ***4.9 Tecniche investigative non convenzionali***

### ***Operazioni sotto copertura***

Ai fini di garantire una lotta al crimine sempre più efficace, sono state predisposte alcune tecniche investigative non convenzionali (c.d. *special investigative techniques*), che vengono impiegate anche a fini di prevenzione<sup>363</sup>.

Si tratta di attività o atti compiuti dalla polizia giudiziaria, la quale, pur consumando reati, non ne risponde in quanto opera una causa di esclusione dell'antigiuridicità dell'adempimento di un dovere.

La finalità di queste operazioni è insieme repressiva e preventiva: essa tende, infatti, da un lato, a scoprire i reati e i colpevoli; dall'altro, può ben accadere che durante un'operazione sotto copertura possa assolvere ad una funzione preventiva, prevista, prevedibile o occasionale, nel senso che può talvolta impedire la consumazione di un reato.

Pertanto, può dirsi che tali attività sono caratterizzate da una intrinseca compatibilità tra la operatività dell'esimente e l'attività di prevenzione<sup>364</sup>.

L'esimente si applica non soltanto nei confronti degli ufficiali e agenti di pg coinvolti nelle operazioni, ma si estende anche a coloro che ne entrano a far parte come ausiliari, come ad esempio esperti di cui ci si avvale durante lo svolgimento delle operazioni.

---

<sup>363</sup> BAUCCIO, L., DAMBRUOSO, S., *Le azioni sotto copertura*, in *Trattato di procedura penale* diretto da G. Spangher, VII, *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Torino, 2011, pp. 446 ss..

<sup>364</sup> TAORMINA, C., *Polizia giudiziaria e operazioni "sotto copertura"*, in *Rivista penale* n. 11/2015, La Tribuna, pp. 923-927.

A livello internazionale, queste peculiari tecniche sono state indicate in diverse Convenzioni, come: la Convenzione di Merida per la lotta alla corruzione (2003), la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri (2000), la Convenzione di Palermo (2000) sulla lotta alla criminalità organizzata.

Le operazioni sotto copertura sono quelle che consentono l'acquisizione di elementi di prova in corso d'esecuzione dell'attività criminosa, che includono quelle attività che coinvolgono direttamente i gruppi criminali, compiute dai c.d. "agenti provocatori"<sup>365</sup>.

La normativa che oggi regola le attività sotto copertura è, *in primis*, la legge 16 marzo 2006, n. 146, in particolare all'art. 9.

In base all'art. 9 della legge n. 146/2006, non è considerata antigiuridica la condotta posta in essere dagli ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza (appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia) che, nel corso di specifiche operazioni di polizia - e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova - danno rifugio o prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato.

---

<sup>365</sup> POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, Roma, 2000, 158; POTETTI, D., *Problemi operativi in tema di attività di polizia giudiziaria a mezzo di agenti provocatori*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 1, gennaio-febbraio 1993, pp. 91 ss.

Pertanto, fermo quanto disposto dall'art. 51 del codice penale, non sono punibili, operando una scriminante solo per i seguenti delitti:

- 1) di cui agli artt. 648-*bis* (riciclaggio) e 648-*ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) c.p.;
- 2) quelli contemplati nel libro II, titolo XII, capo III, sezione I del codice penale (cioè gli articoli da 600, «riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù», a 602 «acquisto e alienazione di schiavi»;
- 3) quelli concernenti armi, munizioni, esplosivi;
- 4) quelli previsti dall'art. 12, commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, del testo unico delle disposizioni sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286;
- 5) quelli in tema di prostituzione, di cui all'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75;
- 6) i delitti commessi con finalità di terrorismo.

Inoltre, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono, previo avviso al pubblico ministero non oltre quarantotto ore dall'inizio dell'attività, utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura per entrare nelle reti interne di comunicazione.

Per ciò che attiene al procedimento, le operazioni sotto copertura sono autorizzate dagli organi di vertice della polizia giudiziaria, con comunicazione necessaria al pubblico ministero.

Sussiste, poi, un obbligo di informativa nei confronti del procuratore generale presso la Corte d'Appello, o, nei soli casi

attinenti ai reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., al procuratore nazionale antimafia<sup>366</sup>.

### ***Omissione o ritardo negli atti***

Secondo quanto stabilito dalla legge n. 146/2006 - di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000 - gli ufficiali di polizia giudiziaria possono omettere o ritardare gli atti di propria competenza (come perquisizioni, sequestri, arresti in flagranza, fermo) qualora l'omissione o il ritardo risultino necessari per acquisire rilevanti elementi probatori o per individuare e catturare i responsabili dei delitti indicati dalla stessa legge.

In tali ipotesi, gli ufficiali devono dare immediato avviso al pubblico ministero, trasmettendogli, entro le successive quarantotto ore, un motivato rapporto.

La polizia giudiziaria, durante tutto lo svolgimento delle attività, ha l'obbligo di attenersi alle direttive impartite dall'Autorità Giudiziaria.

Anche il pubblico ministero può, da parte sua, ritardare l'applicazione di misure cautelari, il fermo dell'indiziato, l'esecuzione di pene detentive e di sequestri, sempre quando ricorrano le medesime necessità.

In caso di urgenza, il pm può disporre anche oralmente questi provvedimenti, dovendo emettere in tal caso il decreto entro le successive quarantotto ore.

---

<sup>366</sup> MANCHIA, A. C., *Attività sotto copertura*, in *Procedimento di prevenzione – Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura Penale, GuidaAlDiritto il sole24ore*, Milano, 2008, p. 960 ss.

Il pubblico ministero svolge, nell'ambito di tali operazioni, un importante ruolo di coordinamento con l'autorità giudiziaria competente rispetto al luogo in cui si ritiene possano trovare conclusione gli atti<sup>367</sup>.

### ***La disciplina speciale in tema di stupefacenti***

Gli ufficiali di polizia giudiziaria sono autorizzati a compiere una serie di attività, in materia di stupefacenti, che, normalmente, sarebbero illecite.

Gli articoli di riferimento sono il 73 e il 74 del T.U. stupefacenti (D.P.R. n. 309/1990), e dispongono che costoro possono acquistare, ricevere, sostituire o occultare sostanze stupefacenti o psicotrope, o ancora, compiere attività prodromiche e strumentali a queste.

La *ratio* che accompagna questa ulteriore esimente si ravvisa nella necessità di acquisire più rilevanti elementi probatori o agevolare la cattura dei responsabili del traffico di droga.

Si può agevolmente osservare che tra le attività consentite, manca quella della vendita.

Orbene, da un lato tale omissione rende “monca” l’attuazione delle operazioni, in quanto gli uomini che si apprestano ad entrare nel circuito degli stupefacenti, difficilmente non vanno incontro anche ad un’attività di vendita. D’altro canto, qualora fossero costretti dalle circostanze del caso concreto a vendere partite di droga, la loro condotta non sarebbe coperta dall’esimente, e quindi, in definitiva, li esporrebbe a procedimento penale.

---

<sup>367</sup> NANULA, G., *La lotta alla mafia – strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, VI<sup>a</sup> ediz., Milano, 2016, p. 228.

Sulla problematica, intervenuta la Corte di Cassazione, si era cercato di ricomprendere nell'attività di acquisto simulato di droga, anche le attività strumentali a questo, ossia quelle che precedono (come la sollecitazione a vendere o a cedere) e seguono (ad esempio la dazione, il trasporto, l'esportazione, l'importazione)<sup>368</sup>.

La Suprema Corte ha inoltre stabilito che «è esclusa la punibilità della condotta dell'agente non soltanto in riferimento all'acquisto della droga, ma anche in relazione a tutte quelle altre attività connesse, tese comunque all'accertamento dei destinatari e dei successivi ricettori dello stupefacente»<sup>369</sup>.

Sulla scia di questo orientamento, il nuovo testo dell'art. 9, estende la non punibilità agli ufficiali sotto copertura, oltre ai casi già visti, anche quando «compiono attività prodromiche e strumentali».

Tuttavia - si è detto - che qualora il legislatore avesse voluto scriminare la condotta della vendita, lo avrebbe dovuto fare in maniera esplicita, inserendone la precisa dizione nell'articolo.

E pertanto, ad oggi, bisogna ancora considerare tale comportamento escluso dall'ambito di applicabilità dell'esimente, con la dovuta osservazione che tale esclusione "aggrava" ulteriormente la posizione degli ufficiali che, operando *under cover*, già mettono ogni istante a repentaglio la loro vita; in più, devono prendere in seria considerazione l'eventualità di affrontare un processo per "vendita di droga" mentre è in corso un'operazione sotto copertura, con tutte le conseguenze, morali, lavorative ed economiche, che ne derivano.

---

<sup>368</sup> Cass. pen., Sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1683.

<sup>369</sup> Cass. pen., Sez. IV, 13 settembre 2001, n. 33561.

Quando si parla di operazioni anti-droga, una funzione fondamentale viene svolta dalla DCSA (Direzione Centrale per i Servizi Antidroga), istituita con legge 15 gennaio 1991, nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, dotata di una specifica competenza nel disporre le operazioni e a capo del coordinamento delle operazioni, quando queste sono disposte dal questore o dal comandante provinciale dei Carabinieri o della Guardia di finanza o dal comandante del Nucleo di polizia tributaria o dal Direttore della DIA.

Per questo motivo, le Forze di polizia devono dare immediata e dettagliata comunicazione, dello svolgimento delle operazioni, anche alla DCSA, oltre che all'autorità giudiziaria.

Nell'ambito, poi, delle operazioni aventi ad oggetto il traffico illecito di stupefacenti, di fondamentale rilievo sono le c.d. consegne controllate di stupefacenti. In tali casi, l'autorità giudiziaria può ritardare l'emissione, e/o la relativa esecuzione, dei provvedimenti di cattura e di arresto, al fine di acquisire ulteriori elementi di prova o di agevolare la cattura dei colpevoli.

L'autorità giudiziaria deve provvedere con decreto motivato.

Qualora sussistano le medesime circostanze, anche gli ufficiali di pg possono ritardare od omettere gli atti. In tal caso, però, sussiste in capo agli stessi l'obbligo di avvisare l'autorità giudiziaria, anche telefonicamente, nonché la DCSA.

All'avviso deve seguire un motivato rapporto da trasmettere all'autorità giudiziaria, entro quarantotto ore.

#### ***4.10 Identificazione di pubblica sicurezza***

Con l'identificazione si intende dare «un nome a un volto». La caratteristica fondamentale è che si è in presenza di una persona, di cui non si conoscono le generalità.

Tale attività consiste in tre fasi:

- 1) durante la prima, si attribuiscono i dati identificativi (ad esempio, nome e cognome) alla persona;
- 2) nella seconda, si verifica se i dati identificativi corrispondono ai caratteri somatici e genetici del soggetto;
- 3) se la seconda fase dà esito positivo, nella terza avviene l'identificazione vera e propria.

Ai sensi dell'art. 349 c.p.p., la polizia giudiziaria procede ad identificare la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, nonché le c.d. “persone informate sui fatti”.

L'art. 4, comma 1, r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), consente all'autorità di pubblica sicurezza di ordinare a persone pericolose o sospette e a coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità di essere sottoposti a rilievi segnaletici.

Pertanto, si può tracciare l'area dei destinatari della procedura di identificazione a fini di prevenzione in:

- coloro che vengono individuati come “persone socialmente pericolose” ad opera degli artt. 1, 4 e 16, d. lgs. n. 159/2011;

- i soggetti “sospetti”, categoria che lascia non pochi dubbi circa la sua compatibilità con i basilari principi costituzionali, in particolare con quello sancito *ex art. 3 Cost.*;

- coloro che non sono in grado o che si rifiutano di fornire le generalità.

È opportuno, a questo punto, sottolineare un'importante distinzione: mentre l'identificazione di cui all'art. 349 c.p.p. è chiaramente giustificata dalla repressione dei reati, quella ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza è legata a finalità di ordine general-preventivo.

Ne discende ulteriormente che mentre nel primo caso possono essere sottoposti ad identificazione solo soggetti determinati - cioè, gli *indagati* - nel secondo, può esservi sottoposto, potenzialmente, *chiunque*.

Una disposizione normativa strettamente correlata con l'art.4 t.u.l.p.s. è l'art. 11 D.L. 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modifiche, dalla l. 18 maggio 1978, n. 191, secondo cui gli ufficiali e gli agenti di polizia, su richiesta dell'autorità procedente, possono accompagnare nei propri uffici chiunque si rifiuti di fornire le proprie generalità, o chi le abbia fornite, ma che, sulla base di sufficienti indizi, si ritengono false e trattenerlo per il tempo strettamente necessario al solo fine della identificazione e, comunque, per un massimo di ventiquattro ore<sup>370</sup>.

Dell'accompagnamento deve essere avvisato immediatamente il procuratore della Repubblica, il quale, se ritiene che non ricorrano le condizioni che legittimano l'accompagnamento, ordina il rilascio.

Un ulteriore adempimento che la polizia può fare, quando la richiesta delle generalità della persona o il controllo del documento di identità non abbiano portato ad alcun risultato, consiste nel

---

<sup>370</sup> V. TAORMINA, C., *L'accompagnamento coattivo negli uffici di polizia*, Milano, 1980.

compiere alcune attività con lo scopo di risalire al riconoscimento dell'identità.

Tali attività sono i rilievi segnaletici ed il prelievo di materiale biologico.

I primi consistono in rilievi descrittivi, antropometrici, fotografici e dattiloscopici; una volta acquisiti i dati, questi vengono inseriti in un cartellino fotosegnaletico, in un foglietto dattiloscopico di controllo e in una scheda per impronte palmari.

Su queste modalità di accertamento, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 13 Cost. Intervenuta la Corte Costituzionale, è stato rilevato che gli accertamenti di cui all'art. 4 t.u.l.p.s. non costituiscono una lesione della libertà personale, anche se essi possano richiedere talvolta una momentanea immobilizzazione del soggetto che vi è sottoposto<sup>371</sup>.

Vi è poi un altro tipo di accertamento che la polizia di sicurezza può compiere, ai sensi dell'art. 349, comma 2-bis c.p.p.: è autorizzata, infatti, ad effettuare il prelievo di capelli o di saliva, anche quando manchi il consenso dell'interessato, purchè rispetti la dignità personale e venga previamente autorizzato dal pubblico ministero<sup>372</sup>.

#### ***4.11 Intercettazioni preventive***

L'art. 226 disp. att. c.p.p. disciplina una peculiare forma di intercettazioni, quelle preventive, la cui finalità è proprio quella di prevenire i reati.

---

<sup>371</sup> Corte cost., 27 marzo 1962, n. 30, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 240.

<sup>372</sup> CORTESI, M. F., *Identificazione di pubblica sicurezza*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura penale, GuidaAlDiritto, il sole24Ore*, Milano, 2008, p. 963 ss.

Trattandosi di un particolare mezzo di prevenzione, e non, come nei casi di cui all'art. 266 c.p.p. ss, di un mezzo di ricerca della prova, i presupposti applicativi sono ben differenti rispetto alle “ordinarie” intercettazioni<sup>373</sup>.

Innanzitutto, è possibile procedere alle intercettazioni «*ante-delictum*» ai fini dell'«acquisizione di notizie concernenti la prevenzione di delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), n. 4 e 51, commi 3-*bis*».

In secondo luogo, devono sussistere «elementi investigativi che giustificano l'attività di prevenzione» e che tale attività sia «necessaria».

I soggetti legittimati alla richiesta sono il Ministro dell'Interno, o, su delega, i responsabili dei Servizi centrali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza, il Questore o il Comandante provinciale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Il Ministro dell'Interno può, inoltre, delegare il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia.

La durata massima è di quaranta giorni, prorogabili per periodi successivi di venti giorni, qualora permangano i presupposti.

Per quanto riguarda l'esecuzione, la legge precisa che le intercettazioni preventive possono essere eseguite soltanto con gli «impianti installati presso la Procura della Repubblica o presso altre idonee strutture individuate dal procuratore che concede l'autorizzazione» (art. 5, comma 3, D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, conv., dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438).

---

<sup>373</sup> BAUCCIO, L., DAMBRUOSO, S., *Le intercettazioni preventive*, in *Trattato di procedura penale* diretto da G. Spangher, VII, *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Torino, 2011, pp. 433 ss..

L'autorizzazione a procedervi è data dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto in cui si trova il soggetto da intercettare, o, se questo non sia determinabile, del distretto in cui «sono emerse le esigenze di prevenzione».

Il contenuto delle intercettazioni viene inserito in un “verbale sintetico”, oltre alla registrazione su “supporti”, di cui il legislatore non specifica nulla.

Al procuratore spetta la verifica della «conformità delle attività compiute all'autorizzazione» da lui emessa; qualora ravvisi una difformità, dovrà disporre «l'immediata distruzione dei supporti e dei verbali».

Oltre alle intercettazioni di comunicazioni telefoniche e telematiche, il procuratore può autorizzare il «tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche», nonché l'«acquisizione dei dati esterni relativi alle comunicazioni telefoniche e telematiche intercorse» e «l'acquisizione di ogni altra informazione utile in possesso degli operatori di telecomunicazioni»<sup>374</sup>.

Con la disciplina delle intercettazioni preventive finalizzate alla lotta al terrorismo internazionale, il legislatore dell'emergenza interviene ancora una volta. L'attività di prevenzione in sé rende necessaria la restrizione di diritti fondamentali, la cui legittimazione si rinviene all'art. 8 Cedu. Tra questi, il diritto alla segretezza delle comunicazioni e della corrispondenza (art. 15 Cost.) assume un ruolo di primario rilievo, in quanto ben può essere utilizzato come strumento di organizzazione di efferati attentati.

---

<sup>374</sup> FILIPPI, L., *Intercettazioni preventive*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura penale, GuidaAlDiritto, ilsole24Ore*, Milano, 2008, p. 966.

La normativa di riferimento è racchiusa, per la parte generale, nell'art. 226 disp. att. c.p.p., e con particolare riferimento alle intercettazioni di contrasto al terrorismo internazionale, nell'art. 4 D.L. 144/2005, conv. in L. 155/2005. A partire dal presupposto applicativo, ossia l'indispensabilità delle attività di intercettazioni e controllo ai fini di prevenzione dei reati di cui all'art. 407, c. 2, lett.a) e 51, c. 3bis e 3quater, si riscontrano gravi vuoti di tutela di diritti costituzionalmente garantiti. L'impalpabile concetto di "indispensabilità" risulta facilmente criticabile per contrasto con il principio di determinatezza, così come la mancanza di un elenco tassativo di soggetti per cui si può procedere alle intercettazioni, pare in contrasto con l'art. 13, c. 2 Cost., laddove richiede "i casi e i modi" di limitazione alla libertà personale, applicabile estensivamente alla segretezza della corrispondenza.

I soggetti legittimati a richiedere le intercettazioni non sono organi giurisdizionali. Dominus dell'autorizzazione è il Procuratore della Repubblica o quello generale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello, secondo il parametro del *locus* in cui si trovi il soggetto passivo o in cui siano emerse le esigenze di prevenzione<sup>375</sup>. Tuttavia, preme qui sottolineare come nell'usuale concetto di a.g. con riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale, il pm non vi rientri. Le intercettazioni dovrebbero essere eseguite tramite gli impianti installati presso la Procura della Repubblica, anche se la legge tace a riguardo. Si ritiene allora debba applicarsi analogicamente l'art. 268, c. 3 c.p.p., onde evitare ulteriori contrasti con la costituzione. La durata, prevista per un massimo di quaranta

---

<sup>375</sup> CORTESI, M. F., *I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Dir. pen. Proc.*, 2015, pp. 947-961.

giorni, eventualmente prorogabili di venti in venti, qualora permangano i presupposti, risulta indefinita.

L'unico appiglio di legittimità è rappresentato da un obbligo di motivazione del decreto di proroga, che però subito si smentisce perché basato sugli stessi blandi presupposti richiesti *ab initio*. Inutile dire che, mancando un imputato, le garanzie difensive non vengono neppure contemplate dal legislatore. Unica ancora di salvezza, il comma 5 dell'art. 226 disp. att. c.p.p., che prevede un rigoroso regime di inutilizzabilità processuale dei dati ottenuti mediante le attività preventive, «fatti salvi i fini investigativi». E non è tutto: l'art. 132 d. lgs. 196/2003 ammette che i fornitori di comunicazione possano conservare i dati relativi al traffico telefonico e telematico per finalità di accertamento e repressione dei reati rispettivamente per 24 e 12 mesi dalla data della comunicazione, con legittimazione del solo pm ad acquisire i dati. Anche in questo caso, le finalità sono tutt'altro che specifiche, mentre il rafforzato potere della pubblica accusa pare in evidente rotta di collisione con i principi del processo di stampo accusatorio (oltre che con quelli costituzionali). Inoltre, le informazioni contenute nei cd. tabulati contengono anche informazioni sulle chiamate effettuate da terzi interlocutori, il cui diritto alla privacy sembra non essere rispettato (art. 8 Cedu)<sup>376</sup>.

---

<sup>376</sup> DI BITONTO, M. L., *Terrorismo internazionale, procedura penale e diritti fondamentali in Italia*, in *Cassazione penale*, n. 3/2012, pp. 1181-1207.

#### ***4.12 Finanziamento del terrorismo e indagini preventive***

Il D. Lgs. 22 giugno 2007, n. 109, che ha dato attuazione alla direttiva 2005/60/CE, ha ridisegnato l'intera materia, con lo scopo di prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo (art. 2).

La finalità principale della normativa è, quindi, quella di prevenire i delitti di terrorismo previsti dal codice penale (artt. 270-*bis* ss., così come modificati a seguito del D.L. 18 febbraio 2005, n. 7).

Il decreto, fra l'altro contiene la definizione di «finanziamento al terrorismo»<sup>377</sup>, per tale intendendosi tutte quelle «attività dirette, con qualsiasi mezzo, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti di terrorismo previsti dal codice penale».

Ciò che caratterizza la finalità di prevenzione è, in questo caso, il blocco dei fondi, a prescindere dal loro effettivo utilizzo.

Il decreto ha poi rinnovato il *Comitato di sicurezza finanziaria*, formato da un presidente e undici membri, che rappresentano le varie istituzioni intervenute (come ad esempio i Ministeri dell'economia, dell'interno, della giustizia, degli esteri, Consob, Isvap..).

---

<sup>377</sup> BAUCCIO, L., DAMBRUOSO, S., *Terrorismo e processo penale*, in *Trattato di procedura penale* diretto da G. Spangher, VII, *Modelli differenziati di accertamento* a cura di G. Garuti, Torino, 2011, pp. 423-454.

Tra le funzioni del Comitato, rientrano: la richiesta di ulteriori accertamenti agli enti rappresentanti; la trasmissione di dati utili ai Servizi per le informazioni e la sicurezza; la possibilità di stabilire collegamenti con organismi, a livello europeo, che svolgono funzioni simili.

Inoltre, qualora ravvisi il rischio che i beni o le risorse da sottoporre a congelamento possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il Comitato può segnalare i soggetti designati al procuratore della Repubblica al fine di valutarne la pericolosità sociale ed eventualmente instaurare nei loro confronti un procedimento di prevenzione patrimoniale.

La designazione è compito del Comitato, che propone un dossier in cui inserisce i possibili soggetti finanziatori al terrorismo, per poi elaborare una proposta di designazione da inviare al Consiglio dell'Unione Europea o al Comitato sanzioni delle Nazioni Unite.

Insieme al Comitato, operano altri organi:

- la Banca d'Italia ha sostituito, a seguito dell'art. 62 D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, l'ex Ufficio italiano dei cambi, venendo così ad assorbirne le funzioni di controlli finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale; sulle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici che curano la tenuta dei pubblici registri, incombono gli obblighi di comunicazione nei confronti della Banca d'Italia, in luogo del soppresso Ufficio italiano dei cambi;

- il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza è anch'esso destinatario delle medesime comunicazioni (*ex art. 7,*

comma 2), con la peculiarità che concernono, però, le sole risorse economiche riconducibili ai soggetti designati.

Uno dei compiti del Nucleo speciale è quello di redigere una «relazione dettagliata sulla tipologia, situazione giuridica, consistenza patrimoniale e sullo stato di utilizzazione dei beni nonché sull'esistenza di contratti in corso». Deve, inoltre, notificare ai soggetti designati l'avvenuto congelamento dei loro beni e delle loro risorse economiche.

Nel portare a compimento gli accertamenti richiesti dal Comitato, il Nucleo si avvale dei poteri della Guardia di finanza, essendone parte (D. Lgs. 19 marzo 2001, n. 58).

- L'Agenzia del demanio custodisce e gestisce i beni e le risorse economiche sottoposti a congelamento<sup>378</sup>.

#### ***4.13 Il sequestro***

La misura di prevenzione patrimoniale del sequestro è disciplinata dall'art. 20 d. lgs. 159/2011, così come sostituito ad opera dell'art. 5, comma 4 della legge 161/2017:

«Art. 20. (Sequestro). - 1. Il tribunale, anche d'ufficio, con decreto motivato, ordina il sequestro dei beni dei quali la persona nei cui confronti e' stata presentata la proposta risulta 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

---

<sup>378</sup> NANULA, G., *La lotta alla mafia – strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, VI<sup>a</sup> ediz., Milano, 2016, p. 285 ss.

ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, ovvero dispone le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti. Il tribunale, quando dispone il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie, ordina il sequestro dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile, anche al fine di consentire gli adempimenti previsti dall'articolo 104 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. In ogni caso il sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali totalitarie si estende di diritto a tutti i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile. Nel decreto di sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali il tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende il sequestro.

2. Prima di ordinare il sequestro o disporre le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis e di fissare l'udienza, il tribunale restituisce gli atti all'organo proponente quando ritiene che le indagini non siano complete e indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti di cui al comma 1 per l'applicazione del sequestro o delle misure di cui agli articoli 34 e 34-bis.

3. Il sequestro è revocato dal tribunale quando risulta che esso ha per oggetto beni di legittima provenienza o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente o in ogni altro

caso in cui e' respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale. Il tribunale ordina le trascrizioni e le annotazioni consequenziali nei pubblici registri, nei libri sociali e nel registro delle imprese.

4. L'eventuale revoca del provvedimento non preclude l'utilizzazione ai fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti ai sensi dell'articolo 19.

5. Il decreto di sequestro e il provvedimento di revoca, anche parziale, del sequestro sono comunicati, anche in via telematica, all'Agenzia di cui all'articolo 110 subito dopo la loro esecuzione».

Queste le novità apportate dalla nuova legge:

- la locuzione “persona nei cui confronti è iniziato il procedimento” è stata sostituita da quella “persona nei cui confronti è stata presentata la proposta”;

- si stabilisce che il tribunale può disporre, oltre al sequestro dei beni ritenuti di origine illecita, anche l'amministrazione giudiziaria di aziende nonché di beni strumentali all'esercizio delle relative attività economiche (art. 34), nonché la misura, introdotta dalla nuova legge, del controllo giudiziario dell'azienda (art. 34-*bis*);

- si prevede l'estensione di diritto del sequestro di partecipazioni sociali totalitarie a tutti i beni aziendali, che il tribunale deve indicare in modo specifico;

- anche alcune modalità di esecuzione del sequestro (art. 21 codice antimafia) vengono modificate: ad eseguirlo non è più l'ufficiale giudiziario, ma la polizia giudiziaria, eventualmente assistita dal primo.

In generale, il sequestro è stato definito come una misura preventiva *sui generis*, creando accese dispute circa la sua natura giuridica: secondo alcuni si tratta di una natura conservativo-cautelare<sup>379</sup>, altri, invece, lo hanno assimilato al sequestro conservativo civile<sup>380</sup>, o ancora, a quello giudiziale civile<sup>381</sup>.

La giurisprudenza, dal canto suo, si era dapprima assestata su un orientamento che lo riteneva di natura conservativa<sup>382</sup>, per poi passare ad una diversa posizione secondo cui sarebbe una misura cautelare di natura amministrativa e provvisoria, propedeutica all'adozione della confisca<sup>383</sup>.

Ci si trova d'accordo, invece, sulla *ratio* del sequestro di prevenzione<sup>384</sup>: neutralizzare la situazione di pericolosità derivante dalla disponibilità di un bene da parte di un soggetto che lo abbia acquisito illegittimamente o che lo possa impiegare per compiere ulteriori attività illecite<sup>385</sup>.

Nel classificare le disposizioni contenute nel cod. antimafia in ricognitive ed innovative, la dottrina lo ha annoverato tra le prime<sup>386</sup>.

Venendo ai presupposti su cui si basa l'applicazione del sequestro, possiamo distinguere presupposti di carattere soggettivo e quelli di carattere oggettivo. Tra i primi, si annovera la c.d.

---

<sup>379</sup> MACRI, V., *Le nuove misure di prevenzione: misure patrimoniali*, QCSM, 1982, 99 ss.

<sup>380</sup> BONGIORNO, G., *Le misure patrimoniali della legge La Torre e i diritti dei terzi*, Milano, 1985, p. 24.

<sup>381</sup> RUGGERO, G., *Amministrazione dei beni sequestrati e confiscati*, QCSM, 1988, P. 41; TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione nella legislazione antimafia*, Milano, 1988, p. 297.

<sup>382</sup> Cass., Sez. Un., 26.10.1985, Giovinazzo, CP, 1986, 23.

<sup>383</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., 13.12.2000, Madonia, CED, rv. 217666.

<sup>384</sup> FURFARO, S., *Misure di prevenzione patrimoniali*, Dig. Pen., Agg., V, Torino, 2005, p. 883 ss.

<sup>385</sup> Cass., Sez. Un., Madonia, cit.

<sup>386</sup> CAIRO, A., *Misure di prevenzione patrimoniale*, in AA.VV., *Codice delle confische e dei sequestri*, Roma, 2012, p. 1217.

*pericolosità qualificata* - per la quale si richiede l'applicabilità della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza - a cui è stata parificata, a seguito della sentenza "Catalfamo"<sup>387</sup>, nonché dallo stesso codice antimafia (art. 16, in cui si richiamano anche i destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria), la c.d. *pericolosità generica*.

Tale estensione è dovuta all'esigenza di venire incontro alle istanze di difesa sociale in maniera più efficace<sup>388</sup>.

I presupposti di carattere oggettivo sono costituiti da:

- disponibilità, diretta o indiretta, dei beni da parte del proposto;
- sufficienti indizi che facciano ritenere che detti beni siano il frutto di attività illecita o ne costituiscano il reimpiego, *in primis* la sproporzione tra il valore dei beni e i redditi dichiarati o l'attività svolta.

Per «*disponibilità diretta o indiretta, a qualsiasi titolo*», deve intendersi quella relazione tra la parte processuale e il bene oggetto di sequestro tale da ricomprendere al suo interno una serie aperta di situazioni fattuali «*che possono andare dal diritto di proprietà vero e proprio a situazioni di intestazione fittizia., fino a situazioni di mero fatto basate su una posizione di mera soggezione in cui si trovi il terzo titolare del bene nei confronti del sottoposto alla misura di sicurezza personale*»<sup>389</sup>.

Ancor più, il concetto di "disponibilità indiretta" del bene è stato ampliato ulteriormente, andando a ricomprendere «*..tutte quelle*

---

<sup>387</sup> Cass. sez. I, 29.11.1993, Catalfamo, CED, rv. 1960988.

<sup>388</sup> FILIPPI, L., CORTESI, M.F., *Novità sulle misure di prevenzione*, in AA.VV., *Il decreto sicurezza*, a cura di Scalfati, Torino, 2008, 255 ss.

<sup>389</sup> Cass., sez. V, 17.3.2000, Cannella, CP, 2001, 1327.

*situazioni nelle quali il bene stesso ricada nella sfera degli interessi economici del pervenuto, ancorchè il medesimo eserciti il proprio potere su di esso per il tramite di altri»<sup>390</sup>.*

Andando ancora oltre, si tende a far rientrare nell'accezione di "disponibilità indiretta" anche la signoria che l'indiziato eserciti di fatto sui beni formalmente di proprietà o in possesso «*del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto*», in virtù di un duplice ordine di ragioni: intanto perché sussiste un obbligo di condurre le indagini patrimoniali anche nei confronti di questi soggetti, che trova espresso riconoscimento nell'art. 19, comma 3 cod. antimafia; in secondo luogo poiché l'art. 26 cod. antimafia contiene una disciplina antielusione che porta a rilevare la presunzione, *iuris tantum*, di disponibilità indiretta sui beni di questi soggetti da parte dell'indiziato<sup>391</sup>.

Altro presupposto che deve sussistere perché un sequestro sia legittimo, è la sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito (o derivante dall'attività economica).

Occorre, a questo punto, tracciare il duplice percorso attivato dal legislatore, formato da due vie: una, più diretta, caratterizzata dagli indizi, che devono essere, "quantitativamente" sufficienti, e "qualitativamente" tali da far risultare che i beni siano il frutto o il reimpiego di attività illecite; l'altra, più impervia, è la sproporzione.

Se sull'insorgenza dei sufficienti indizi *nulla quaestio*, sorge un duplice problema in ordine alla sproporzione dei beni posseduti,

---

<sup>390</sup> Cass., sez. I, 17.1.2008, Carvelli ed alt., CED, rv. 239359.

<sup>391</sup> CONTRAFFATTO, V., *Il sequestro dei beni*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, p. 438.

rispetto alla redditività del soggetto: uno di carattere tecnico e l'altro interpretativo.

Più precisamente, il problema di carattere tecnico si rinviene nello stabilire quale sia la linea di demarcazione tra la parte del patrimonio ritenuta legittima e quella di illegittima provenienza.

La questione interpretativa, invece, concerne l'adeguatezza del parametro adottato, ovvero, in altre parole, per l'appunto, la sproporzione tra patrimonio posseduto e capacità reddituale.

Entrambi i problemi possono trovare risposte mediante l'aggancio ad alcuni importanti punti di riferimento, da prendere in considerazione per capire se, nel caso concreto, ci si trovi di fronte ad un patrimonio legittimamente posseduto, ovvero, a beni che devono essere sottoposti a sequestro.

Tali punti di riferimento sono:

- la situazione patrimoniale iniziale, risalente nel tempo;
- il patrimonio attualmente posseduto dal soggetto;
- il reddito consumato nel tempo, per far fronte ai bisogni relativi al "tenore di vita" sostenuto;
- il reddito prodotto nel tempo, cioè quello derivante dall'attività lecita svolta (sia essa professionale, artigianale, di lavoro autonomo, ecc.)<sup>392</sup>.

La giurisprudenza, poi, intervenuta sul punto, ha precisato che: *«ai fini dell'applicazione di tale parametro, non è sufficiente un raffronto globale tra il patrimonio ed il reddito formalmente disponibile, ma è necessario accertare l'illecita provenienza di ogni singolo bene inserito nel patrimonio comparando, al momento*

---

<sup>392</sup> NANULA, *La lotta alla mafia*, Milano, 1994, p. 41.

*dell'acquisizione, il reddito ufficialmente disponibile con l'incremento patrimoniale determinato dall'acquisto del bene»<sup>393</sup>.*

*In particolare, nel raffronto da effettuare per valutare la sproporzione i valori devono considerarsi al netto, nel senso che: il reddito non può essere quello lordo – l'imponibile dichiarato nelle dichiarazioni dei redditi – ma la parte residua dopo l'imposizione fiscale; il valore del bene, specie se immobile, in genere non è quello in atti dichiarato in quanto notoriamente inferiore a quello di mercato. L'importo netto del reddito che residua dopo l'imposizione fiscale va poi ridotto dell'ammontare delle spese necessarie al sostentamento familiare<sup>394</sup>.*

I parametri di riferimento sono i dati statistici ISTAT; in particolare, si prende in considerazione la spesa familiare annua mediamente sostenuta. Per ciascun nucleo familiare è possibile risalire alla situazione economico-patrimoniale tramite l'accesso alle varie banche dati disponibili (accertamenti statistici, visure catastali, interrogazioni dell'Anagrafe Tributaria).

Da un punto di vista che attiene strettamente al calcolo, la *situazione economico-patrimoniale* è data da una tabella, in cui vengono indicate:

- la differenza (positiva o negativa) tra il reddito annuale dichiarato e la spesa familiare annua; qualora dalla differenza si ottenga un valore positivo, questo rappresenta il “reddito disponibile” per il nucleo familiare del proposto; se si ottiene, al contrario, un valore negativo, si ravvisa una sperequazione;

---

<sup>393</sup> Cass., sez. VI, 13.3.1997, Mannolo, CP, 1998, p. 1774.

<sup>394</sup> In merito possono consultarsi gli indici ISTAT (Tribunale Palermo, decr. Del 29 marzo 2010, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)).

- le vendite, mobiliari e immobiliari, oltre che gli elementi positivi che incrementano il reddito o che decrementano il patrimonio;

- gli acquisti, mobiliari e immobiliari, insieme agli elementi negativi che determinino un decremento del reddito o un incremento del patrimonio;

- il risultato economico, ottenuto a seguito di uno specifico calcolo: reddito – spesa familiare annua + vendite – acquisti<sup>395</sup>.

Invece, con riferimento alle nozioni di *frutto* e *reimpiego*, si intendono tutti quei beni ricollegabili ad un'attività illecita da un rapporto di derivazione diretta o indiretta, a prescindere dalla natura mafiosa o meno dell'attività<sup>396</sup>.

Secondo alcuni autori, si determina così un ampliamento dell'oggetto del sequestro, che viene così a coincidere con il concetto di «*provento del reato*» così come delineato dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, approvata a Palermo il 16.12.2000, ossia «*qualunque bene derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato*».

In definitiva, si può dire che i «*frutti*» oggetto di sequestro possono essere tanto i risultati empirici delle azioni criminose quanto le utilità economiche conseguite a seguito dell'illecito.

Il concetto di «*reimpiego*» ricomprende ogni forma di utilizzazione, di investimento, nonché qualsiasi ipotesi di immissione di beni di provenienza illecita nei normali circuiti economici e

---

<sup>395</sup> BRIZZI, PALAZZO, PERDUCA, *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali dopo il codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 135.

<sup>396</sup> Cass., sez., VI, 23.1.1998, Bonanno ed alt., CED, rv. 210834.sec

finanziari (ciò che richiama il fenomeno della c.d. “impresa mafiosa”)<sup>397</sup>.

Secondo il d. lgs. 159/2011, il sequestro di prevenzione può avere ad oggetto tre tipologie di beni:

1) quelli che rientrano nella disponibilità diretta o indiretta del proposto, il cui valore sia sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all’attività economica svolta, ovvero che costituiscano il frutto o il reimpiego dell’illecito (art. 20);

2) i beni acquistati sulla base di un titolo lecito, come un titolo successorio (art. 18);

3) oggetti o denaro di valore equivalente ai beni dispersi, distratti, occultati o svalutati dal proposto al fine di eludere il provvedimento di sequestro (art. 25).

Una novità di rilievo apportata dal nuovo codice antimafia è stata quella di eliminare il requisito della correlazione temporale tra la pericolosità sociale del soggetto e l’acquisto dei beni da sottoporre a misura patrimoniale, che invece era prevista dalla legge del 1965 e successive modifiche.

Oggetto di sequestro può essere qualsiasi tipo di bene: beni mobili, immobili, mobili registrati, ecc.

Il sequestro è disposto dal tribunale con decreto motivato *inaudita altera parte*.

Ad oggi, si può dire che vi sono quattro tipi di sequestro:

1) il *sequestro ordinario*, emesso dal tribunale in composizione collegiale ed in funzione di giudice delle misure di prevenzione del capoluogo del distretto ove dimora la persona. Può

---

<sup>397</sup> CONTRAFFATTO, V., *Il sequestro, cit.*, p. 439.

essere disposto anche d'ufficio; sul punto, la dottrina ha da più parti rilevato che tale previsione sarebbe in contrasto con i principi di terzietà, indipendenza ed imparzialità del giudice, nonché con quello della correlazione tra *petitum* e *decisum* di cui all'art. 6, par. I, CEDU<sup>398</sup>.

Un altro aspetto che merita di essere menzionato è che prevale l'indirizzo interpretativo secondo cui non vi è alcuna incompatibilità tra il giudice che adotta il sequestro e quello che, successivamente, decide sulla confisca, «*trattandosi di provvedimento di carattere interinale e provvisorio, destinato ad essere sostituito da altra pronuncia decisoria finale, e non già di un provvedimento adottato sulla base di una valutazione della responsabilità dell'imputato in una fase anteriore del giudizio*»<sup>399</sup>.

2) Il *sequestro anticipato*, di cui all'art. 22, comma 1, ha ad oggetto quei beni nei confronti dei quali, prima del provvedimento di confisca, sussista un concreto pericolo che vengano dispersi, sottratti o alienati. È disposto dal Presidente del tribunale, entro cinque giorni dalla richiesta da parte del Procuratore della Repubblica o del Questore o del direttore della DIA con provvedimento d'urgenza, contestualmente alla presentazione della proposta della misura di prevenzione.

Se non viene convalidato dal tribunale entro trenta giorni dalla proposta, perde efficacia.

3) Il *sequestro urgente*, ex art. 22, comma 2, può essere richiesto, dopo la presentazione della proposta di prevenzione, da parte degli stessi soggetti di cui al comma 1, ed in aggiunta, da parte

---

<sup>398</sup> FURFARO, S., *Misure di prevenzione patrimoniali*, op. cit., p. 889.

<sup>399</sup> Cass. pen., sez. I, 7.2.2002, Schiavone et al., CED, rv. 221844.

degli organi di pg incaricati di svolgere le ulteriori indagini di cui all'art. 19, comma 5 e su segnalazione dell'amministratore giudiziario, qualora emerga l'esistenza di altri beni che potrebbero formare oggetto di confisca. Presupposto per avanzare la richiesta è una particolare urgenza del pericolo di dispersione dei beni da parte del proposto. Il sequestro è disposto dal presidente del tribunale con decreto motivato e perde efficacia se non è convalidato dal tribunale.

A seguito della Riforma, il termine entro cui perde efficacia il sequestro urgente non è più di dieci giorni, ma di trenta, prevedendo, inoltre, che per la convalida del sequestro si tengano in considerazione le cause di sospensione previste dall'art. 24, comma 2 del codice antimafia, tra cui gli accertamenti peritali ed eventuali richieste di ricusazione.

4) Il *sequestro differito* (art. 24, ult. comma) può essere adottato, su richiesta dei medesimi soggetti, qualora ne ricorrano le condizioni, anche dopo l'applicazione di una misura personale. A disporlo è lo stesso tribunale che ha applicato la misura di prevenzione personale.

La stessa legge dello scorso ottobre ha, poi, congegnato l'applicazione di sequestro e confisca in modo da rendere più rapida ed efficace la loro applicazione. È stata infatti prevista una "trattazione prioritaria" dei procedimenti aventi ad oggetto l'applicazione di misure patrimoniali, contestualmente all'istituzione di sezioni e collegi specializzati, presso i tribunali di capoluogo sede di corte d'Appello, al fine di trattare in via esclusiva la materia.

L'art 2, comma 3, lett. f) della l. 161/2017 ha, infine, introdotto un nuovo comma 10-*quater* all'art. 7 del d. lgs. 159/2011, secondo

cui quando il tribunale dichiara con decreto la propria incompetenza, ai sensi del comma 10-ter, il sequestro perde efficacia se, entro venti giorni dal deposito del provvedimento che pronuncia l'incompetenza, il tribunale competente non provvede ai sensi dell'articolo 20. Il termine previsto dall'articolo 24, comma 2, decorre nuovamente dalla data del decreto di sequestro emesso dal tribunale competente.

Infine, l'art. 6 della riforma ha ritoccato anche l'art. 27 del codice antimafia, andando così a risolvere un annoso contrasto giurisprudenziale sulla possibilità di appellare il decreto di sequestro, oltre alla proponibilità del ricorso per Cassazione<sup>400</sup>.

È stata in tal modo espressamente prevista l'impugnabilità anche del decreto che dispone o nega il sequestro (e non solo della revoca).

#### ***4.14 Il diritto di difesa durante le indagini preliminari alla proposta***

Com'è noto, il diritto di difesa è un postulato assolutamente indispensabile «in ogni stato e grado del procedimento» (art. 24, comma 2 Cost.).

Il legislatore, nel disciplinare le misure di prevenzione ed il relativo procedimento ha ommesso di inserire un esplicito riferimento al diritto di difesa.

Ci si domanda perciò se ancor prima della formulazione della proposta di una misura di prevenzione, sia essa personale o

---

<sup>400</sup> FINOCCHIARO, S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 3 ottobre 2017.

patrimoniale, il soggetto sottoposto alle indagini di prevenzione possa portare elementi in suo favore mediante la difesa tecnica.

Come spesso accade in *subiecta* materia, vi sono forti contrapposizioni tra le vedute di dottrina e giurisprudenza.

Secondo la dottrina, infatti, le garanzie difensive sono imprescindibili anche all'interno del procedimento di prevenzione, sicchè devono applicarsi analogicamente le disposizioni sul diritto di difesa vevoli durante le indagini preliminari, quando queste sono condotte dal Procuratore della Repubblica, e quelle previste dall'art. 350 c.p.p., se condotte dal questore<sup>401</sup>.

Secondo la dottrina, è dunque fondamentale estendere l'operatività dell'art. 24, comma 2 Cost., per cui i diritti difensivi previsti durante la fase delle indagini preliminari del procedimento penale devono essere applicati anche durante le indagini preliminari alla proposta nel procedimento di prevenzione.

Ulteriore conforto a tale conclusione è dato dall'art. 20, l. n. 152/1975, che impone l'«osservanza delle norme stabilite per l'istruzione sommaria» - oggi corrispondenti a quelle dettate in tema di indagini preliminari - «ai fini dell'attuazione dei precedenti articoli 18 e 19», ossia per dare attuazione alle norme sull'applicazione delle misure di prevenzione. Pertanto, anche le disposizioni che assicurano le garanzie difensive, di certo di natura non eccezionale, vanno applicate anche nei confronti degli indiziati in sede di procedimento di prevenzione<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup> RUSSO, *Processo di prevenzione*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991, p. 3.

<sup>402</sup> CORTESI, M. F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, VII – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Milanofiori Assago, 2011, p. 597 ss.

Sul versante opposto, vi è la giurisprudenza. Sul punto, era stata infatti sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, l. n. 1423/1956, 2-*bis* e 2-*ter*, l. n. 575/1965, in riferimento all'art. 111 Cost., per mancanza di contraddittorio durante le indagini preliminari alla proposta. La Corte costituzionale ha dichiarato la questione manifestamente infondata, in quanto - secondo il suo ragionamento - il contraddittorio non è eluso, bensì posticipato alla fase dopo la proposta. Una volta formulata la proposta, infatti, l'interessato potrebbe contrastare le indagini portate avanti dagli organi legittimati, attraverso le indagini e la richiesta di mezzi di prova in suo favore.

Una volta acquisito il principio di estensione analogica delle garanzie difensive tipiche del processo penale alle indagini nel processo di prevenzione, ne deriva l'applicazione di quelle aventi ad oggetto l'informazione di garanzia e il diritto di difesa<sup>403</sup>.

Anche questo sotto-tema ha dato luogo a diversità di orientamenti, che, come al solito, vedono schierata da un lato la dottrina e dall'altro la giurisprudenza.

In virtù del richiamato principio, quindi, la dottrina ammette fermamente l'invio dell'informazione di garanzia anche all'indiziato nel procedimento di prevenzione, in fase di indagini<sup>404</sup>.

A fronte di tale orientamento, la giurisprudenza esclude, invece, che l'informazione di garanzia debba precedere l'iniziativa degli

---

<sup>403</sup> FORTUNA, F.S., *Il sistema della prevenzione "ante delictum". Esperienza normativa ed interpretazione dottrinale dalla Legge n. 1423/1956 alla Legge n. 646/1982 (Legge antimafia)*, in *Riv. guardia fin.*, 1982, 775.

<sup>404</sup> Tra gli altri, GUERRINI, MAZZA, RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, II<sup>a</sup> ediz., Padova, 2004, p. 282; TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione nella legislazione antimafia*, Milano, 1988, p. 221.

organi proponenti, in quanto la proposta non è basata su elementi costituenti reato<sup>405</sup>.

Sulla questione, che aveva creato un contrasto giurisprudenziale, sono intervenute le Sezioni Unite, secondo cui il P.M. non ha l'obbligo di inviare l'informazione di garanzia prima dell'esecuzione della perquisizione o sequestro, dal momento che l'invio di quest'ultima vanificherebbe l'atto stesso.

La stessa giurisprudenza ha poi distinto due casi diversi, l'uno in cui la persona indagata sia casualmente presente al momento del compimento dell'atto, e l'altro in cui, invece, non lo sia.

Nel primo caso, l'organo procedente deve, oltre a consegnargli copia del decreto motivato (*ex artt. 250 e 253, comma 4 c.p.p.*), domandargli se sia assistito da un difensore di fiducia, e in caso negativo, nominare un difensore d'ufficio (in applicazione dell'art. 365, comma 1). In questa ipotesi, non occorre che venga adempiuta l'informazione di garanzia.

Nel secondo caso, invece, occorre dare tempestivamente l'informazione di garanzia, in modo da mettere a conoscenza l'indagato che il verbale dell'atto è depositato presso la segreteria del PM, con facoltà del difensore, nei cinque giorni successivi alla notificazione dell'avviso stesso, di esaminarlo, estrarne copia, esaminare le cose sequestrate, ai sensi dell'art. 366 c.p.p.<sup>406</sup>.

Allo stesso modo, va applicato analogicamente l'art. 369-*bis* c.p.p.: il P.M., al compimento del primo atto a cui il difensore ha diritto di assistere, deve notificare all'indiziato la comunicazione

---

<sup>405</sup> Tra tante, cfr. Cass. pen., 21.3.1990, Di Somma, in *Cass. pen.*, 1991, p. 1461.

<sup>406</sup> Cass. pen., S.U., 4.5.2000, Mariano, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2225.

della nomina del difensore d'ufficio, a pena di nullità degli atti successivi.

L'informazione sul diritto di difesa ha il medesimo contenuto indicato nell'art. 369-*bis*, comma 2 c.p.p.<sup>407</sup>.

A fronte dell'incessante dibattito tra dottrina e giurisprudenza circa l'applicabilità, al procedimento di prevenzione, delle norme che tutelano il diritto di difesa, nel processo penale, deve ritenersi da accogliere l'orientamento prospettato dalla dottrina.

Pertanto, bisogna ritenere applicabili alle indagini di prevenzione gli artt. 327-*bis* ss., visto che danno attuazione al diritto di difesa, costituzionalmente previsto dall'art. 24, comma 2 Cost.

In virtù di tale richiamo, il difensore dell'indagato può svolgere, all'interno del processo di prevenzione, ed anche prima della formulazione della proposta, investigazioni difensive secondo quanto stabilito dal titolo VI *bis* del libro V del codice di rito<sup>408</sup>.

---

<sup>407</sup> CORTESI, M. F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, VII, 1 – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Milanofiori Assago, 2011, p. 575.

<sup>408</sup> *Ibidem*.

## **CAP. 5: LA CONCLUSIONE DELLE INDAGINI PRELIMINARI**

### ***5.1 Archiviazione***

Pieno di insidie, e ancora irrisolto, può dirsi il problema dell'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione di prevenzione, ovvero della proposta.

Sul punto manca una specifica disciplina, il che dà adito a diverse interpretazioni, spesso tra di loro discordanti, non solo tra la giurisprudenza e la dottrina, ma anche all'interno di questa stessa.

L'art. 112 Cost. che consacra il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, tace su quello relativo all'azione di prevenzione. Di conseguenza, la prima questione da affrontare concerne la possibilità o meno di estendere analogicamente l'applicabilità di questo articolo al sistema della prevenzione.

C'è chi ritiene che la proposta di una misura di prevenzione coincida con l'azione penale nel procedimento di prevenzione e pertanto, sia, come quella, obbligatoria, al fine di garantire, allo stesso modo, l'uguaglianza dei cittadini e l'indipendenza degli organi proponenti<sup>409</sup>.

Allo stesso tempo, però, si critica la scelta operata dal legislatore antimafia, che a differenza dell'azione penale, riservata in capo al solo pubblico ministero, rimette in più mani l'esercizio dell'azione di prevenzione: quelle del questore, Direttore della

---

<sup>409</sup> FILIPPI, L., *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in *Giur. It.*, 6/2015, p. 1520.

Direzione Investigativa Antimafia, Procuratore distrettuale e Procuratore Nazionale Antimafia.

La soluzione prospettata sarebbe, a tal riguardo, quella di sottrarre il potere di proposta agli organi amministrativi, ossia questore e Direttore della DIA, in quanto la loro natura, appunto amministrativa e non giurisdizionale, crea non pochi problemi sul fronte delle garanzie che devono essere apprestate a coloro che saranno, probabilmente, oggetto di restrizione alla libertà personale o ad altri diritti fondamentali.

Di contro, si potrebbe desumere il carattere facoltativo del sistema della prevenzione dalla lettera della legge: l'art. 5, comma 1 D. Lgs. 159/2011 attribuisce la possibilità – e non la doverosità – in capo ai soggetti legittimati (elencati nel medesimo art. 5), di proporre nei confronti delle persone indicate all'articolo 4 «le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale». Il verbo «possono» utilizzato nel codice antimafia non darebbe così adito a diverse interpretazioni<sup>410</sup>.

Come è stato argutamente osservato, nel procedimento di prevenzione non è possibile utilizzare i medesimi argomenti caratteristici del processo penale, riguardo all'obbligatorietà o meno dell'esercizio dell'azione di prevenzione<sup>411</sup>. La questione è in parte diversa, e, più precisamente, essa si scinde in due ulteriori

---

<sup>410</sup> DI CASOLA, C., *Dalla marginalità sociale alla macro-criminalità. Una panoramica introduttiva delle principali questioni*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura – Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati, 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, Numero 104, Anno 1998, p. 91.

<sup>411</sup> MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012, p. 137.

problematiche, che viaggiano su piani distinti: la prima attinente, per l'appunto, al carattere obbligatorio o discrezionale dell'esercizio dell'azione di prevenzione; l'altra, che come un cerchio concentrico, è ricompresa nella prima, ma che è conveniente, in questa sede, trattare separatamente: i soggetti che, nel sistema della prevenzione, hanno il potere di archiviare la "*notitia preventionis*".

Nell'ipotesi in cui l'organo proponente abbia già iscritto il soggetto nel registro di prevenzione, e ravvisi i presupposti per l'applicazione di una (o più) misure di prevenzione, si deve ritenere "obbligato" ad esercitare l'azione di prevenzione.

Se, invece, il soggetto proponente non abbia ancora iscritto l'interessato nel registro, egli, in quanto titolare di un potere di selezione preliminare, potrà archiviare il caso. In quest'ultima ipotesi, si conclude, che non si può pensare di applicare il principio dell'obbligatorietà dell'azione di prevenzione, in quanto ciò da cui scaturisce il giudizio è la pericolosità della persona, e non un fatto di reato.

Ancora, indispensabile è un ultimo distinguo, tra i reati in generale e i delitti di cui agli artt. 416-*bis* c.p., 51, comma 3-*bis*, c.p.p. e 12-*quinquies* l. n. 356/1992 (corrispondenti all'art. 4, lett. a) e b) d. lgs. n. 159/2011). Infatti, mentre per questi ultimi la qualità di «indagato» nel procedimento penale fa scattare, quasi in automatico, l'iscrizione nel registro delle misure di prevenzione, in tutti gli altri casi, in mancanza di apposita disciplina, si deve riconoscere in capo all'autorità proponente un «potere di autoarchiviazione». Tale potere, per non sconfinare in arbitrio, deve essere in qualche modo «bilanciato» da un eventuale controllo operato da un soggetto esterno

(un organo giurisdizionale). Quindi, nel momento in cui decide di archiviare il caso, è opportuno che il soggetto attivo ne dia motivazione espressa.

In virtù di queste considerazioni, si può, a ragion veduta, concludere che in materia di misure di prevenzione vige l'obbligatorietà dell'azione di prevenzione nei casi di c.d. "pericolosità qualificata", mentre rimane uno spazio di facoltatività di esercizio dell'azione di prevenzione, relativo ai casi di "pericolosità semplice".

Pur non essendo prevista, si ritiene che il pubblico ministero, che al termine delle indagini valuta gli elementi raccolti "non idonei a sostenere la proposta in giudizio", debba richiedere l'archiviazione della notizia.

Anche su tale questione si ravvisa una lacuna della disciplina, che, interpretata come una scelta non consapevole da parte del legislatore, può venir facilmente colmata tramite il ricorso all'analogia.

Pertanto, al termine delle indagini, si ritiene che la richiesta di archiviazione del p.m. debba essere sottoposta a sindacato del giudice, proprio per garantire che l'operato del p.m. non sia dettato da scelte personali e discrezionali.

L'archiviazione viene richiesta al tribunale competente a giudicare in materia di misure di prevenzione.

In tal modo, l'art. 112 Cost., che deve trovare cittadinanza in ogni tipo di procedimento penale, viene rispettato anche nel procedimento di prevenzione<sup>412</sup>.

---

<sup>412</sup> FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, Rassegna monotematica, in *Il Corriere del Merito*, n. 2/2010, p.7.

Applicando, a sua volta, analogicamente l'art. 125 disp. att. c.p.p. si determina una disciplina che segue le medesime cadenze del processo penale: il p.m. che non ritenga gli elementi raccolti idonei a sostenere la proposta in giudizio deve presentare richiesta di archiviazione al tribunale della prevenzione (*ex* art. 5 Cod. antimafia), insieme al fascicolo delle indagini (art. 408 c.p.p.).

Qualora il tribunale accolga la richiesta, pronuncia decreto motivato e restituisce gli atti al p.m.

Se, invece, non l'accoglie, fissa la data dell'udienza in Camera di Consiglio, che si svolge nelle consuete modalità di cui all'art. 127 c.p.p.

Al termine dell'udienza, si possono configurare tre esiti differenti:

1. il tribunale accoglie la richiesta di archiviazione;
2. il tribunale ritiene opportune ulteriori indagini, fissando contestualmente il termine entro il quale devono essere compiute;
3. impone al p.m. di formulare la c.d. "proposta coatta", entro dieci giorni, così come è previsto al pari della "imputazione coatta".

Non trovano, invece, applicazione gli altri casi di archiviazione di cui all'art. 411 c.p.p., cioè per difetto di una condizione di procedibilità, per estinzione del reato o la non previsione del fatto come reato, poiché si tratta di ipotesi particolari attinenti solo al processo penale. Allo stesso modo, non trova applicazione l'art. 415 c.p.p., non essendo possibile instaurare un procedimento di prevenzione nei confronti di ignoti<sup>413</sup>.

---

<sup>413</sup> *Ivi*, p. 18.

## ***5.2 L'avviso di conclusione delle indagini preliminari***

Si ritiene applicabile al sistema di prevenzione anche l'art. 415-*bis* c.p.p., in base al quale il P.M., se al termine delle indagini non richiede l'archiviazione, fa notificare all'indagato ed al suo difensore l'avviso di conclusione delle indagini<sup>414</sup>. Tale avviso deve contenere: l'enunciazione dei fatti sui quali ha indagato, la data e il luogo, l'indicazione dei beni per i quali, eventualmente, si richiede la confisca e le relative norme applicabili, con l'avvertimento che la documentazione delle indagini espletate è depositata presso la segreteria del P.M. e che l'indagato e il suo difensore possono prenderne visione e copia (art. 415-*bis*, comma 2, c.p.p.).

Secondo quanto disposto per il processo penale, all'interno dell'avviso deve essere, inoltre, inserito l'avvertimento che l'indagato ha facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, produrre documenti, depositare documentazione relativa alle investigazioni difensive, chiedere al P.M. il compimento di atti di indagine, di presentarsi per rilasciare dichiarazioni spontanee.

Non sono ammessi, invece, quegli atti che comportano un'ingerenza nella sfera giuridica altrui, *in primis* l'interrogatorio.

Ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 4, c.p.p., l'indagato può richiedere nuove indagini al P.M. Quando questi le dispone, devono essere compiute entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta.

---

<sup>414</sup> CAPRIOLI, F., *Nuovi epiloghi della fase investigativa: procedimenti contro ignoti e avviso di conclusione delle indagini preliminari*, in AA.VV., *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, a cura di F. Peroni, Padova, 2000; SPANGHER, G., *Il processo penale dopo la "legge Carotti"*, in *Dir. e proc. pen.*, 2000; VERDOLVIA, F., *L'avviso all'indagato della conclusione delle indagini*, in AA.VV., *Le recenti modifiche al codice di procedura penale*, vol. I, *Le rinnovazioni in tema di indagini e di udienza preliminare*, a cura di L. Kalb, Milano, 2000.

Eventualmente, il termine può essere prorogato su richiesta del P.M., dal tribunale della prevenzione, per una sola volta e per non più di sessanta giorni.

### ***5.3 La proposta***

Dopo aver espletato tutte le indagini necessarie, spetta agli organi proponenti formulare la proposta.

La proposta costituisce l'atto con il quale si dà avvio al procedimento di prevenzione.

Da un punto di vista dottrinale, la proposta consta di un elemento prognostico (ossia la pericolosità, generica o qualificata) e di un corrispondente elemento descrittivo, caratterizzato da maggior concretezza, in quanto corrispondente alla condotta del soggetto dalla quale scaturisce la pericolosità<sup>415</sup>.

Discostandosi dalla giurisprudenza, che solitamente definisce le due componenti rispettivamente con gli aggettivi “prognostico” e “constatativo”, tale opinione vede l'elemento descrittivo ricoprire un doppio ruolo nella struttura della fattispecie preventiva: affermazione della pericolosità, da un lato, e prova (o indizio) della stessa, dall'altro<sup>416</sup>.

L'art. 5, comma 4 d. lgs. 159/2011 stabilisce che la proposta deve essere presentata dai soggetti legittimati al presidente del tribunale del capoluogo della provincia in cui la persona dimora. Il

---

<sup>415</sup> ORLANDI, *La fattispecie di pericolosità: presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, 2, p. 474.

<sup>416</sup> *Ibidem*.

tribunale dovrà provvedere alla proposta, entro trenta giorni da quello in cui gli è pervenuta, con decreto motivato (art. 7, d. lgs. 159/2011).

È importante segnalare una differenza che si ravvisa tra la proposta con cui si richiede l'applicazione delle misure di prevenzione personali, che sono applicabili solo previa proposta motivata, e quella che ha ad oggetto l'applicazione di misure patrimoniali. In tal caso, infatti, queste ultime possono essere ordinate dal tribunale del capoluogo del distretto dove dimora la persona (art. 17, comma 1, d. lgs. 159/2011) “anche d'ufficio” contestualmente al decreto motivato che dispone il sequestro dei beni (art. 20).

Per quanto concerne il profilo della verifica di ammissibilità della richiesta di applicazione della misura, due ed opposti sono gli orientamenti formatisi:

1) secondo un primo orientamento, dato che il legislatore non lo ha previsto espressamente, non ci sarebbe alcun vaglio preliminare alla proposta, che verrebbe, così, presentata da uno dei soggetti attivi, direttamente al tribunale del capoluogo della provincia ove il proposto dimora<sup>417</sup>. Di conseguenza, l'indiziato sarebbe del tutto privato della garanzia di un controllo da parte di un organo giurisdizionale, prima del giudizio di prevenzione. La procedura, così delineata, darebbe luogo a proposte basate su mere richieste di applicazione delle misure di prevenzione, per nulla soddisfacenti in punto di motivazione; tutto questo corrisponde, nella

---

<sup>417</sup> FILIPPI, L. *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 165.

prassi, a proposte che sono carenti in ordine alla prova della provenienza illecita del bene<sup>418</sup>.

2) Secondo un orientamento più consolidato, invece, è ormai acquisita l'opinione secondo cui si debba ricorrere all'applicazione analogica delle norme che disciplinano il procedimento di esecuzione, in virtù del generale rinvio all'art. 666 c.p.p., data la lacuna che si osserva in materia<sup>419</sup>. Spetta, dunque, al presidente del collegio, operare tale vaglio: ai sensi dell'art. 666, comma 2 c.p.p., sentito il pubblico ministero, può dichiarare la richiesta inammissibile nel caso in cui appaia manifestamente infondata per mancanza delle condizioni di legge, ovvero se è identica o comunque simile ad una richiesta già rigettata<sup>420</sup>.

La *ratio* evidente di questa previsione è quella di evitare richieste meramente dilatorie o ripetitive. Ad ogni modo, la valutazione di inammissibilità non può avvenire in modo automatico.

È stato osservato come la manifesta infondatezza per difetto delle condizioni di legge sia una locuzione da un lato troppo generica, e dall'altro, dia adito a «indebite anticipazioni del giudizio di merito», o ancora, a «valutazioni frettolose»<sup>421</sup>.

Sul punto, è intervenuta la giurisprudenza, andando a restringere i margini interpretativi della manifesta infondatezza: le circostanze oggetto di valutazione devono essere di palmare

---

<sup>418</sup> In questi termini cfr. la risoluzione su “Criminalità organizzata ed economia illegale”, approvata dall'assemblea plenaria del Consiglio superiore della magistratura nella seduta del 24 luglio 2002.

<sup>419</sup> MAIELLO, V., *Il giudizio di primo grado*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi – Trattato teorico/pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo e C.E. Paliero, a cura di V. Maiello, Torino, 2015, p. 482.

<sup>420</sup> FIORENTIN, F., *Le misure di prevenzione personali, nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012, 164.

<sup>421</sup> CAPRIOLI, F., VICOLI, D., *Procedura penale dell'esecuzione*, Torino, 2009, p. 297.

evidenza, non implicare soluzioni di questioni controverse, né comportare valutazioni discrezionali<sup>422</sup>.

Oltre ai requisiti espressamente elencati all'art. 666, comma 2 c.p.p., la verifica di ammissibilità deve comprendere anche la valutazione circa la sussistenza dei requisiti che caratterizzano, in generale, ogni domanda, ossia legittimazione, interesse, modalità formali, ecc., dal momento che tali requisiti non costituiscono un «numero chiuso»<sup>423</sup>.

Per quel che riguarda, invece, la dichiarazione di inammissibilità dovuta alla mera riproposizione di una questione già rigettata, basata sui medesimi elementi, questa si ravvisa solo allorquando le questioni dedotte non hanno il carattere della assoluta novità, che deve risultare *ictu oculi* evidente<sup>424</sup>.

Il presidente decide sentito il pubblico ministero. A tal proposito, la dottrina ha messo in evidenza come siano palesemente violati i principi del contraddittorio e della parità delle armi (art. 111, comma 2 Cost.)<sup>425</sup>. Difatti, è completamente assente la partecipazione del proposto e del suo difensore, i quali, in un segmento procedimentale così importante, avrebbero dovuto per lo meno avere l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista.

Se il presidente dell'organo giudicante non acquisisce il parere del pubblico ministero, si verifica una nullità, sul cui regime non si registra univocità di vedute da parte della stessa giurisprudenza di legittimità. Secondo un primo orientamento, sarebbe di regime

---

<sup>422</sup> Cass. pen., sez. I, 29.11.2007, Santoro, in CED 2007/238317; Cass. pen., sez. V, 14.6.2007, Stara, in CED 2007/237712.

<sup>423</sup> CAPRIOLI, F., VICOLI, D., *op. cit.*, p. 298.

<sup>424</sup> Cass. pen., sez. V, 24.2.2004, Aragno, in CED 2004/228764.

<sup>425</sup> CAPRIOLI, F., VICOLI, D., *op. cit.*, p. 299.

intermedio *ex art. 178, lett. b) c.p.p.* non deducibile dalla parte per mancanza di interesse<sup>426</sup>.

Di diversa opinione è invece altra parte della giurisprudenza, per cui si tratterebbe di una nullità relativa, rilevabile su eccezione di parte<sup>427</sup>.

La dichiarazione di inammissibilità può investire non soltanto la richiesta di applicazione della misura, ma anche quella di revoca o di modifica di una misura già applicata.

Una volta conclusa l'attività d'indagine, nel caso in cui venga avanzata la proposta, gli organi interessati devono adempiere taluni obblighi di comunicazione:

- il procuratore della Repubblica deve trasmettere copia della proposta al questore (art. 69, comma 3, d. lgs. n. 159/2011);

- il questore e il direttore della Direzione investigativa antimafia devono inviare copia della proposta al procuratore della Repubblica (art. 81, comma 1, secondo periodo, d. lgs. n. 159/2011);

- il procuratore nazionale antimafia, pur non essendo previsto espressamente, è opportuno che invii copia della proposta al procuratore della Repubblica e al questore.

Assieme alla proposta vengono allegati gli atti ritenuti utili ai fini della stessa; solitamente, il procuratore della Repubblica deposita l'intero fascicolo relativo alle indagini compiute, e ne conserva copia.

L'art. 5 prescrive che il tribunale competente a ricevere la proposta è quello del capoluogo della provincia in cui la persona dimora. Tuttavia, la legge omette se vi debba essere, da parte di

---

<sup>426</sup> Cass. pen., sez. I, 3.4.2000, Pischetta, in *Cass. pen.*, 2001, 927.

<sup>427</sup> Cass. pen., sez. III, 22.3.2007, in *Cass. pen.*, sez. I, 2008, 2527.

questo, un vaglio preliminare o meno sulla proposta, che pertanto, viene presentata direttamente dagli organi proponenti al tribunale così individuato.

In tal senso, la mancanza di regolamentazione espressa determina una carenza di tutela nei confronti del proposto, dal momento che manca, appunto, un vaglio preliminare alla proposta da parte di un organo giurisdizionale.

Tant'è che - è stato osservato - nella stragrande maggioranza dei casi, le proposte relative a misure di prevenzione di carattere patrimoniale sono carenti sul punto che interessa la prova della provenienza illecita del bene<sup>428</sup>.

Dal quadro esaminato, caratterizzato da una disciplina scarna e di difficile interpretazione, si può facilmente incorrere nella sovrapposizione di due concetti che, al contrario, dovrebbero rimanere distinti e separati: la valutazione di inammissibilità (che concerne solo i requisiti formali) e l'infondatezza (che invece implica anche il profilo del merito).<sup>429</sup>

Andando ad esaminare il contenuto della proposta, ancora una volta il silenzio della legge non aiuta. Per orientarci, dunque, richiamiamo l'art. 4, comma 2 della l. 1423/1956, che si riferiva alla proposta mossa dal questore, dopo l'avviso orale, e motivata. Escludendo i primi due requisiti, divenuti, ormai, anacronistici, molto interessante è, invece, il richiamo alla motivazione.

Anche se oggi la legge non effettua più questo richiamo, pare ragionevole ipotizzare che, imprescindibile elemento contenuto nella proposta, sia, oltre alla vera e propria richiesta di una misura di

---

<sup>428</sup> FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 165.

<sup>429</sup> MAIELLO, V., *op. cit.*, p. 483.

prevenzione, la situazione di pericolosità sociale, supportata da elementi che ne dimostrino la sussistenza in capo al proposto (come elementi dimostrativi di un collegamento con la criminalità organizzata, o relativi alla commissione di reati c.d. sintomatici in quanto altamente lucrativi, professionali o abituali, per quanto riguarda la pericolosità sociale, ed elementi quali la dichiarazione dei redditi, atti da cui possa desumersi la disponibilità di fatto di ogni singolo bene aggredito in capo al proposto, documentazioni bancarie, estratti conto, per quel che concerne, invece, la provenienza illecita del patrimonio, sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività svolta.

I due insiemi di elementi indicativi, dovrebbero essere inseriti all'interno, rispettivamente, di una scheda personale e una patrimoniale (indicate nella proposta)<sup>430</sup>.

Da ultimo, è bene richiamare le modifiche e le aggiunte inserite dalla legge n. 161/2017 in materia di proposta:

Art. 2

Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali

3. All'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il tribunale provvede, con decreto motivato, entro trenta giorni dal deposito della proposta. L'udienza si svolge senza la

---

<sup>430</sup> CAPECCHI, G., *Le misure di prevenzione patrimoniali: laboratorio di esperienze pratiche, riflessioni comparative e spunti operativi*, Forlì, 2011, p. 28.

presenza del pubblico. Il presidente dispone che il procedimento si svolga in pubblica udienza quando l'interessato ne faccia richiesta.

2. Il presidente fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, alle altre persone interessate e ai difensori. L'avviso e' comunicato o notificato almeno dieci giorni prima della data predetta e contiene la concisa esposizione dei contenuti della proposta. Se l'interessato e' privo di difensore, l'avviso e' dato a quello di ufficio»;

Art. 5 Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali

c) dopo il comma 3 e' aggiunto il seguente: «3-bis. 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 attivita' di indagine condotte anche in altri procedimenti. A tal fine, il questore territorialmente competente e il direttore della Direzione investigativa antimafia sono tenuti a:

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'inammissibilita' della proposta.

## ***Conclusioni***

La difesa contro il crimine ha da sempre rappresentato un problema di difficile soluzione.

Nel corso delle epoche storiche, infatti, la società, intesa come ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti della vita in comune, ha da sempre dovuto combattere con il fenomeno delinquenziale, raggiungendo, purtroppo, scarsi risultati.

Il ricorso alla pena è stato, ed è tuttora, il mezzo principale attraverso cui lo Stato reagisce sfavorevolmente nei confronti di chi viola le sue norme, allo scopo precipuo di dissuadere dal commettere ciò che non è consentito.

Nel corso del tempo la pena si è via via arricchita nei suoi contenuti: è passata, infatti, dall'assolvere la sua funzione tipicamente deterrente - quella comunemente conosciuta come prevenzione generale - a divenire una sorta di «*codice comportamentale della collettività*»<sup>431</sup>.

Pertanto, la pena è vista ormai come plurifunzionale, essendo indissolubilmente collegata ad un complesso di misure neutralizzatrici, terapeutiche e rieducativo-risocializzanti nei confronti di chi si è macchiato del reato<sup>432</sup>.

Ma, allora, date le molteplici vesti di cui si ricopre la pena, è possibile ampliarne talmente il ventaglio applicativo, da ammettere nel sistema, che diventa sempre più marcatamente di tipo special-preventivo, pene «sostitutive»?

---

<sup>431</sup> GUERRINI, MAZZA, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 1996, p. 4.

<sup>432</sup> Cfr. MARINI, *Pena (diritto penale)*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, Torino, 1984, V, 794.

Il quesito, di certo di non facile soluzione, si pone alla luce di un progressivo ispessimento del sistema della prevenzione *antedelictum* che viaggia parallelamente a quello, *naturaliter* correlato allo schema consequenziale violazione del precetto – sanzione.

Le misure di prevenzione, ad oggi - dopo l'ultimo intervento avvenuto ad opera della l. 161/2017 - possono essere definite quali misure dal carattere afflittivo marginale, che intervengono per impedire le malefatte di soggetti ritenuti pericolosi?

E, prima ancora, si può ammettere alla base di tale applicazione un metodo d'indagine, simile nella forma, ma diverso nella sostanza - rispetto a quello tipico del processo penale - che scaturisce da attività compiute *inaudita altera parte*?

Si tratta di capire, in realtà, se il sistema funziona come il rovescio di una medaglia: l'*altera parte*, in quanto oggetto di indagini di prevenzione, non ricopre neppure la qualifica di *pars*, non è *soggetto* (ma *oggetto*) almeno fino al momento della proposta.

E dunque, la limitazione di libertà fondamentali appare giustificata da una intrinseca pericolosità, che lungi dall'essere supportata da prove, trova il suo avallo nel disperato bisogno collettivo di *difendere* e *anticipare* la realizzazione di condotte criminose.

Se ciò può essere ammissibile su un piano emotivo a sfondo sociale, non lo è più su quello prettamente giuridico: gli incessanti ammonimenti da parte della dottrina su una più o meno marcata incostituzionalità di molte delle norme poste a corredo del sistema della prevenzione finiscono per essere grida inascoltate di fronte alla

paura e al terrore che appanna la società nel consentire l'applicazione di misure di prevenzione senza un colpevole accertato.

Ebbene, ritorni l'uomo della strada nei suoi panni da giurista: e capirà che una semplice lettura della Costituzione non può consentire, in tutte le sue manifestazioni, la silenziosa e inarrestabile sostituzione delle misure di prevenzione con la pena.

Perché è di questo che si tratta: ma, a volte, è scomodo essere giuristi.

## **Bibliografia**

### **A**

AMATO, G., *Potere di polizia e potere del giudice nelle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in AA.VV., *La legge antimafia tre anni dopo*, a cura di Fiandaca e Costantino, Milano, 1986, 140.

AMATO, G., *Il riciclaggio di denaro sporco*, Firenze, 1993.

ALFONSO, *La confisca nel procedimento di prevenzione*, in *La giustizia patrimoniale penale*, Tomo II, a cura di Bargi-Cisterna, Torino, 2011, 798 ss.

AMODIO E., *Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità*, in *La giustizia penale*, III, 1975, 500.

APRATI, R., *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Napoli, 2010.

ASTARITA, S., *Presupposti e tipologia delle misure applicabili*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, 388.

ARRU, A., *Sorveglianza speciale e diritto di difesa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1984, p. 713 ss.

### **B**

BALSAMO, A., *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in Balsamo, Contraffatto, Nicastro, *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010, 1 ss.

BALSAMO, A., AGLIASTRO M., *Le forme del procedere: rinvio e particolarità*, in *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, p. 473.

BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967.

BARGI A., *Il procedimento di prevenzione e i principi del giusto processo*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro S., Torino, 2013, 65.

BARGI, *L'accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione*, Napoli, 1988.

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.

BAUCCIO, L., DAMBRUOSO, S., *Terrorismo e processo penale*, in *Trattato di procedura penale* diretto da G. Spangher, VII, *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Torino, 2011, pp. 423-454.

BELLAVISTA, G., *L'interpretazione della legge penale*, Milano, 1978.

BERTOROTTA, *Concorso eventuale di persone e reati associativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 1273.

BIONDI, G., *Le Sezioni Unite Paternò e le ricadute della sentenza Corte edu De Tommaso c. Italia sul delitto ex art. 75, comma 2, d. lgs. n. 159/2011: luci ed ombre di una sentenza attesa*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 10, p. 163.

BOBBIO, N., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994, p. 188.

BONGIORNO, G., *Le misure patrimoniali della legge La Torre e i diritti dei terzi*, Milano, 1985.

BOCCHINI, *L'accertamento della pericolosità*, in *La prova penale*, a cura di Gaito, I, Torino, 2008, 621.

BOCCHINI, *La prova nel procedimento di prevenzione*, in *La prova penale*, a cura di Gaito, II, Torino, 2008, 887.

BOSCARELLI, M., *Analogia e interpretazione estensiva nel diritto penale*, Palermo, 1955.

BOSCO PUGLISI, G., *Il procedimento di prevenzione*, in *Quaderni del C.S.M., Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Roma, 1998, n. 104, p. 56.

BRICOLA, *Forme di tutela "ante delictum" e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno C.N.P.D.S., Alghero, 26-28.4.1974, Milano, 1975, 47 ss.

BRIZZI, PALAZZO, PERDUCA, *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali dopo il codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 126.

## C

CAIRO, A., *Misure di prevenzione patrimoniale*, in AA.VV., *Codice delle confische e dei sequestri*, Roma, 2012, p. 1217.

CANTONE R., *Denunce anonime e poteri investigativi del pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 1996.

- CAPECCHI, G., *Le misure di prevenzione patrimoniali: laboratorio di esperienze pratiche, riflessioni comparative e spunti operativi*, Forlì, 2011.
- CAPRIOLI, *Una pronuncia innovativa in tema di rapporti tra processo di prevenzione e processo penale per il reato di associazione mafiosa*, RIDDP, 1988, 1182.
- CAPRIOLI, F., *Nuovi epiloghi della fase investigativa: procedimenti contro ignoti e avviso di conclusione delle indagini preliminari*, in AA.VV., *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, a cura di F. Peroni, Padova, 2000.
- CAPRIOLI, F., VICOLI, D., *Procedura penale dell'esecuzione*, Torino, 2009.
- CELOTTO, *La prevenzione speciale, i principi costituzionali e le garanzie europee*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, 35.
- CERASE, *La confisca dei beni sproporzionati innanzi alle Sezioni unite*, DPP, 2004, 1111 ss.
- CERESA-GASTALDO M., *L'insanabile antinomia della "giustizia penale preventiva"*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 2/2016, 295 ss.
- CERFEDA, M., *La presunzione semel mafioso semper mafioso, applicata alle misure di prevenzione, non è ammissibile: osservazioni in attesa delle motivazioni delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 12, p. 75.
- CISTERNA, A., *Pubbligate in Gazzetta le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, in *Il quotidiano giuridico*, Wolters Kluwer, 6 novembre 2017.
- Codice di procedura penale – Commentari – a cura di A. Giarda e G. Spangher, III ediz., IPSOA, 2007, 7563.
- CONTRAFFATTO, V., *Il sequestro dei beni*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, p. 438.
- CORSO, INSOLERA, STORTONI, *Mafia e criminalità organizzata*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, a cura di Bricola-Zagrebelsky, Torino, 1995.
- CORTESI, M. F., *Identificazione di pubblica sicurezza*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura penale, GuidaAlDiritto, il sole24Ore*, Milano, 2008, p. 963 ss.
- CORTESI, M. F., *Violenza negli stadi*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura penale, GuidaAlDiritto, il sole24Ore*, Milano, 2008, p. 983.

CORTESI, M. F., FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, VII, 1 – *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, Milanofiori Assago, 2011, p. 575.

CORTESI, M.F., *La Cassazione riconosce alle misure di prevenzione patrimoniali una natura “oggettivamente sanzionatoria”*, in *Diritto penale e processo*, 1/2014, 37.

CORTESI, M. F., *I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Dir.o pen. e proc., Mensile di giurisprudenza, legislazione e dottrina*, 8/2015, Wolters Kluwer, p. 947.

CURIONE, S., *Gli accertamenti patrimoniali: urgenza di un mutamento prospettico oltre i confini del codice antimafia*, in *Archivio Penale* 3/2012, p. 1.

CURTOTTI, NAPPI, *Accertamento sulla personalità dell'imputato, acquisizione di documenti e divieto di perizia psicologia*, in *Gli accertamenti complementari*, coord. da M. Montagna, Torino, XXXV, 2011, 923.

## **D**

D'AMBROSIO, L., *La pratica di polizia giudiziaria*, Padova, 2008.

D'ARGENTO N., *Misure di prevenzione*, Napoli, 1979.

D'ASCOLA, V.N., *Il progressivo sdoppiamento della confisca come risposta dell'ordinamento al fatto-reato e come strumento di controllo delle manifestazioni sintomatiche di pericolosità “patrimoniale”*, ne *La giustizia patrimoniale penale*, a cura di Bargi-Cisterna, tomo I, in *Diritto e procedura penale*, collana diretta da Gaito, Romano, Ronco, Spangher, Torino, 2011, 173.

D'ASCOLA, V.N., *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, 51-64.

DE FRANCESCO, G.A., voce *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Digesto disc. pen.*, I, Torino, 1987, 289.

DE LEONE, *Contributo allo studio del processo di prevenzione*, AP, 1961, 51.

DEL CORSO, *I nebulosi confini tra associazione per delinquere e concorso di persone nel reato continuato*, in *Cass. pen.*, 1985, 622.

DI BITONTO, M. L., *Terrorismo internazionale, procedura penale e diritti fondamentali in Italia*, in *Cassazione penale*, n. 3/2012, pp. 1181-1207.

DI CASOLA, C., *Dalla marginalità sociale alla macro-criminalità. Una panoramica introduttiva delle principali questioni*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura – Nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata: gli strumenti di aggressione dei profitti di reato e le misure di prevenzione*, Frascati, 18-20 dicembre 1997 – 12-14 febbraio 1998, Numero 104, Anno 1998, p. 91.

DOLSO, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, a cura di F. Fiorentin, Torino, 2006, 1-2.

DONADIO, G., *Banche ed intermediari finanziari: tecniche d'indagine*, Frascati, maggio 1993.

## **E**

ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962.

ELIA, *Le misure di prevenzione fra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, GiC, 1964, 938 ss.

## **F**

FALCONE, G., TURONE, G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in *Cass. pen.*, 1983, p.1038.

FERRUA, P., *L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 817.

FIANDACA, G., *La prevenzione antimafia tra difesa sociale e garanzie di legalità*, in *Foro it.*, II, 1987, 364.

FIANDACA, *Misure di prevenzione (fondamenti costituzionali)*, in *Dig. pub.*, IX, 1994, 566.

FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, *Dig. pen.*, VIII, Torino, 1994.

FIANDACA, G., *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. pen.*, 4<sup>a</sup> ediz., VIII, Torino, 1994, 115.

FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2001, 646.

FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale, parte speciale*, vol. I, Quarta ediz., Bologna, 2007, p. 473.

FILIPPI, L., *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002, p. 165.

- FILIPPI, L., CORTESI, M.F., *Novità sulle misure di prevenzione*, in AA.VV., *Il decreto sicurezza*, a cura di Scalfati, Torino, 2008, 255 ss.
- FILIPPI, L., *Intercettazioni preventive*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura penale*, GuidaAlDiritto, ilsole24Ore, Milano, 2008, p. 966.
- FILIPPI, L., *Il processo di prevenzione*, in *Il Corriere del Merito*, 2/2010, IPSOA, Wolters Kluwer (Rassegna monotematica), p. 7.
- FILIPPI, L., CORTESI M.F., *Il codice delle misure di prevenzione*, Torino, 2011, 157.
- FILIPPI, L., CORTESI, M.F., *Il codice delle misure di prevenzione: aggiornato al d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, Torino, 2011, IX, p. 113.
- FILIPPI, L., *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in *Giurisprudenza Italiana*, 6/2015, p. 1520.
- FILIPPI, L., *Profili processuali: dalla proposta al giudizio di primo grado*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2015, UTET giuridica, p. 1539.
- FIORENTIN, F., *Codice antimafia. Sequestro può scattare anche d'ufficio*, in *Guida dir.*, XLII, 2011, p. 26.
- FIORENTIN, F., *Le misure di prevenzione personali, nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Milano, 2012.
- FINOCCHIARO, S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 3 ottobre 2017.
- FORTUNA, F.S., *Il sistema della prevenzione "ante delictum". Esperienza normativa ed interpretazione dottrinale dalla Legge n. 1423/1956 alla Legge n. 646/1982 (Legge antimafia)*, in *Riv. guardia fin.*, 1982, 775.
- FURFARO, S., *Misure di prevenzione patrimoniali*, *Dig. Pen., Agg.*, V, Torino, 2005, p. 883 ss.

## G

- GAMBACURTA, S., *La documentazione antimafia: tipologia e contenuto*, in *Codice antimafia: Commento al D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 dopo il D. Lgs. 218/2012 (correttivo) e la legge 228/2012 (legge di stabilità 2013): le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, la

*documentazione antimafia, l'Agencia per i patrimoni di mafia*, a cura di Cisterna A. (et al.) - II<sup>a</sup> ediz., Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 169 ss.

GALLO, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, EG, XX, Roma, 1990, 1 ss.

GIARDA, A., *I tempi processuali nel sistema del nuovo processo penale*, in AA.VV., *Profili del nuovo processo penale*, Padova, 1998, p. 141.

GIANFROTTA F., *Luci ed ombre della normativa in materia di misure di prevenzione patrimoniali*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali: teoria e prassi applicativa – Atti del Convegno nazionale di Bari: 14-16 febbraio 1997*, organizzato da: Associazione studi giuridici, Lodovico Mortara; Osservatorio base sulla giustizia, Bari: Cacucci, 1998, 223.

GIUNCHEDI F., *Le deficienze probatorie e di tutela effettiva delle posizioni soggettive*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, op. cit., 89.

GRILLO, *Prime riflessioni sulla legge 3 agosto 1988, n. 327*, GM, 1989, IV, 231.

GROSSO, D., *Trasmissione di atti, informazioni e dati nel processo penale*, Milano, 1987.

GUERRINI, MAZZA, RIONDATO, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 2004.

GUERRINI, MAZZA, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 1996.

## I

IACOVELLO, *Ordine pubblico e associazione per delinquere*, in *Giust. pen.*, 1990, II, 37.

IACOVELLO, *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416-bis c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994, 574.

ICHINO, G., *Commenti articolo per articolo, l. 13 marzo 1990, n. 55, art. 9*, in *Leg. Pen.*, 1991, p. 435 ss.

ILLUMINATI G., *La presunzione d'innocenza dell'imputato*, Bologna, 1979.

INSOLERA, *L'associazione per delinquere*, Padova, 1983.

INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna.

## L

LASALVIA, *Il sasso nello stagno: luci “europee” e ombre “nazionali” su una sentenza storica? Appunti su Cedu De Tommaso c. Italia*, in *Archivio penale*, 1, 2017, p. 339.

LASALVIA, F.P., *La riforma del codice antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Archivio penale*, fascicolo n. 3 del 21 novembre 2017.

## M

MACRI', V., *Le nuove misure di prevenzione: misure patrimoniali*, QCSM, 1982, 99 ss.

MACRI', C. e MACRI', V., *La legge antimafia*, Napoli, 1987.

MAGI, *Sul recupero di tassatività delle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, 2, p. 491.

MAIELLO, *Principio di legalità ed ermeneutica nella definizione (delle figure) della partecipazione associativa di tipo mafioso e del c.d. concorso esterno*, in AA.VV., *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio*, Padova, 2005, 170 ss.

MAIELLO, *Confisca, Cedu e diritto dell'Unione tra questioni risolte e altre ancora aperte*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2012.

MAIELLO, V., *I soggetti del procedimento di prevenzione*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi (Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da Palazzo F. e Paliero C.E.), a cura di Maiello V., Torino, 2015, p. 461.

MAIELLO, V., *De Tommaso c. Italia e la Cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2017, 8, p. 1039.

MANCHIA, A. C., *Attività sotto copertura*, in *Procedimento di prevenzione – Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher, *Procedura Penale, GuidaAlDiritto il sole24ore*, Milano, 2008, p. 960 ss.

MANCHIA, A.C., *Perquisizioni di polizia*, in *Dizionari sistematici*, a cura di G. Spangher – *Procedura penale, Guida Al Diritto, il Sole 24 Ore*, Milano, 2008, p. 977.

MANGIONE A., *Le misure di prevenzione nel nuovo “codice antimafia” (d.lgs. n. 159/2011)*, in *Il diritto penale della criminalità organizzata*, a cura di B. Romano e G. Tinebra, Milano, 2013, XV, p. 219.

- MANGIONE, *Le misure di prevenzione antimafia al vaglio dei principi del giusto processo: riflettendo sull'art. 111 Cost.*, in *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il "pacchetto sicurezza"*, a cura di Cassano, Lecce, 2009.
- MANZINI, V., *Trattato di diritto processuale penale italiano*, vol I, VI ed., aggiornamento a cura di G.D. Pisapia, Torino, 1967, p. 113 ss
- MALINVERNI A., *Principi del processo penale*, Torino, 1972, 16.
- MARANDOLA, A., *I registri del pubblico ministero*, Padova, 2001.
- MARINI, *Pena (diritto penale)*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, Torino, 1984, V, 794.
- MARINUCCI G.- DOLCINI E., *Manuale di diritto penale – Parte generale*, Terza edizione, Milano, 2009.
- MARZADURI, *La riforma dell'art. 111 Cost., tra spinte contingenti e ricerca di un modello costituzionale del processo penale*, in *Leg. Pen.*, 2000, 765.
- MAUGERI, A. M., *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine. Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008, p. 11 ss.
- MAUGERI, A.M., *La confisca allargata: dalla lotta alla mafia alla lotta all'evasione fiscale?*, in *Dir. pen. cont.*, 9 marzo 2014.
- MAUGERI, A.M., *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera, Nota a Corte EDU, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, p. 15.
- MAZZA, O., *La decisione di confisca dei beni sequestrati*, in *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, p. 483.
- MAZZACUVA, *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in AA.VV., *Misure di prevenzione*, a cura di S. Furfaro, Torino, 2013, 101 ss.
- MENDITTO, F., *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. pen.* N. 3/2012, p. 792.
- MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali – Diritto e procedura penale oggi* – Milano, 2012, 73.
- MENDITTO, F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali – La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/92*, Milano, 2012, 306.

MENDITTO, F., *L'attualità della pericolosità sociale va accertata, senza presunzioni, anche per gli indiziati di mafia*, Osservazioni a margine di Cass. Pen., Sez. I, 11 febbraio 2014 (dep. 5 giugno 2014), n. 23641, Pres. Giordano, Rel. Magi, Ric. Mondini, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 3 luglio 2014, p. 1.

MENDITTO, F., *Verso la riforma del d. lgs. n. 159/2011 e della confisca allargata*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 22 dicembre 2015, p. 10.

MENDITTO, F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 23 maggio 2016, p. 9.

MENDITTO, F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 4, p. 127.

MIGLIORELLI, G., *Le misure di prevenzione*, in *Rivista di polizia – rassegna di dottrina tecnica e legislazione*, fascic. I-II, 2013, p. 47.

MILETTO, *Le misure di prevenzione*, Torino, 1989.

MILONE, S., *La natura della confisca di prevenzione all'esito delle recenti modifiche legislative: la difesa a oltranza del modello preventivo tra ragioni di opportunità politico-criminale e rischio di mistificazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, anno XXVIII, n. 3 – luglio/settembre 2015.

MOLINARI, P.V., voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. Dir.*, agg. II, Milano, 1998, p. 578.

MOLINARI-PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, II<sup>a</sup> ediz., Milano, 2002, 34.

MONTAGNA, M., *I soggetti titolari del potere di agire e le azioni*, in *Misure di prevenzione*, a cura di Furfaro S. – *Diritto e procedura penale*, collana diretta da Gaito A., Romano B., Ronco M., Spangher G., Torino, 2013, p.139.

## N

NADDEO, *Un passo avanti verso il consolidamento garantistico del processo di prevenzione*, in *DPP*, 2010, 829.

NANULA, *La lotta alla mafia*, Milano, 1994.

NANULA, G., *Il problema della prova della provenienza illecita dei beni*, in *Il fisco*, 1993, p. 10115.

NANULA, G., *La lotta alla mafia – strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, VI<sup>a</sup> ediz., Milano, 2016, p. 4.

NASO, *La Costituzione italiana nell'interpretazione della Corte costituzionale*, Roma, 1971, 673 ss.

NEGRI, D., *Fumus commissi delicti*, Torino, 2004.

NOBILI, M., *L'accertamento del fatto nei processi contro la mafia e la nuova normativa del settembre 1982*, in *Cass. pen.*, 1984, p. 1023.

NOCERINO, C., *I profili processuali delle misure di prevenzione*, (pp. 251-261) in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da Bricola e Zagrebelsky, *Mafia e criminalità organizzata*, Torino, 1995, p. 255.

NUVOLONE, P., *Le misure di prevenzione nel sistema penale italiano*, IP, 1974, 639.

NUVOLONE, P., *Relazione di sintesi*, in *Misure di prevenzione: atti del Convegno tenuto ad Alghero nel 1974*, Milano, 1975 – 16, XV, 614.

NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, ED, XXVI, Milano, 1977, 631 ss

## O

ORLANDI, R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, Milano, 1992, p. 225; v. pure CORDERO, F., *Procedura penale*, Milano, 1991, p. 717 s.

ORLANDI, *La fattispecie di pericolosità: presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, 2, p. 474.

## P

PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, parte speciale*, Padova, 1992.

Testo della relazione presentato il 25 giugno 1994 al 4° Congresso Nazionale dell'Association Internationale de droit penal – Gruppo italiano, svoltosi a Saint-Vincent il 24-26 giugno 1993, sul tema “*Diritto penale, diritto di prevenzione e processo penale nella disciplina del mercato finanziario*”, in *Riv. it dir. proc. pen.*, II, 1995, 635.

PAGLIARO, A., *Testo e interpretazione delle leggi penali*, in *Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica. Testo e diritto*, 1997, p. 157.

PALERMO, FABRIS-PRESUTTI (a cura di), *Diritto e procedura penale minorile*, Milano, 2002, 51.

PETRINI, *La prevenzione inutile – Illegittimità delle misure paeter delictum*, Napoli, 1996.

POLLARI, N., *Tecniche dell'investigazione finanziaria. Accertamenti patrimoniali, bancari, valutari*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 3, mag-giu 1995, p. 611.

POLLARI, N., *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità organizzata*, IV<sup>a</sup> ediz., Roma, 2000.

POTETTI, D., *Problemi operativi in tema di attività di polizia giudiziaria a mezzo di agenti provocatori*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 1, gennaio-febbraio 1993, pp. 91 ss.

## **R**

RECCHIONE, S., *La pericolosità sociale esiste ed è concreta: la giurisprudenza di merito resiste alla crisi di legalità generata dalla sentenza “De Tommaso V. Italia” (e confermata dalle Sezioni Unite “Paternò”)*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 10, p. 129.

RIONDATO, in LA MONICA-MARINI-MAZZA-RIONDATO (a cura di), *Manuale di diritto di polizia*, Milano, 1993, 459-460.

ROMANO, B., *L'associazione di tipo mafioso nel sistema di contrasto alla criminalità organizzata*, in *Diritto e procedura penale, Le associazioni di tipo mafioso*, a cura di B. Romano, Torino, 2015, pp. 3-22.

RUGGERO, G., *Amministrazione dei beni sequestrati e confiscati*, QCSM, 1988, p. 41.

## **S**

SANTALUCIA G., *Il potere del pubblico ministero di ricercare delle notizie di reato tra principi costituzionali e legge processuale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2002, p. 150.

SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974, 58.

SIRACUSANO, D., *Indagini, indizi e prove nella nuova legge antimafia*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 1984, p. 910.

SPANGHER, G., *Il processo penale dopo la “legge Carotti”*, in *Dir. e proc. pen.*, 2000.

SPANGHER, G., *La proroga del termine per la conclusione delle indagini preliminari*, in *Studium iuris*, 1996, p. 813.

SQUILLACI, E., *Le indagini: atipicità e mancanza di garanzie*, in *Archivio penale*, n. 3/2012, p. 1.

## T

TAORMINA, C., *L'accompagnamento coattivo negli uffici di polizia*, Milano, 1980.

TAORMINA, C., *Il procedimento di prevenzione nella legislazione antimafia*, Milano, 1988.

TAORMINA, C., *Polizia giudiziaria e operazioni "sotto copertura"*, in *Rivista penale* n. 11/2015, La Tribuna, p. 923.

TONINI, P., *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano, 1979.

TONINI, P., *Manuale di procedura penale, quindicesima edizione*, Milano, 2014.

TRANCHINA, G., *Il pubblico ministero «ricercatore» di notizie di reato: una figura poco rassicurante per il nostro sistema*, in *Leg. Pen.*, 1987, p. 829.

## V

VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi Petrocelli*, III, Milano, 1972, 1591.

VASSALLI, G., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1997, p. 387 ss.

VERDOLVIA, F., *L'avviso all'indagato della conclusione delle indagini*, in AA.VV., *Le recenti modifiche al codice di procedura penale*, vol. I, *Le rinnovazioni in tema di indagini e di udienza preliminare*, a cura di L. Kalb, Milano, 2000.

VIGANO', F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, p. 296.

VISCONTI, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003, 128.

VISCONTI, C., *Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale*, in *Dir. pen. cont.*, 23 novembre 2015.