



I QUADERNI DEL GRUPPO ASLA DI **DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA**

MISURE DI PREVENZIONE E RUOLO DEL PENALISTA TRA COMPLIANCE E ATTIVITÀ GIUDIZIALE

Atti del Convegno del 22 novembre 2022

A cura del Gruppo di Lavoro ASLA di Diritto Penale dell'Economia e
dell'Osservatorio dei penalisti negli Studi Multipractice.

I QUADERNI DEL GRUPPO ASLA DI **DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA**

A CURA DI PIERO MAGRI

CON TESTI DI STEFANO GERUNDA , GIUSEPPE M. GIACOMINI, FRANCESCO GIOVANNINI, PIERO MAGRI, ADET TONI NOVIK, FRANCESCO SBISÀ, ANDREA SCARPELLINI ED EDOARDO ZUFFADA.

MISURE DI PREVENZIONE E RUOLO DEL PENALISTA TRA COMPLIANCE E ATTIVITÀ GIUDIZIALE

Atti del Convegno del 22 novembre 2022

A cura del Gruppo di Lavoro ASLA di Diritto Penale dell'Economia e dell'Osservatorio dei penalisti negli Studi Multipractice



Indice

| | |
|--|-----------|
| CAPITOLO 1 di Giuseppe M. Giacomini, Piero Magri e Francesco Sbisà | 7 |
| Introduzione | |
| 1. Saluti iniziali dell'Avv. Giuseppe Giacomini, studio Conte e Giacomini | 7 |
| 2. Saluti iniziali dell'Avv. Piero Magri, studio RP Legal & Tax | 8 |
| 3. Introduzione dell'Avv. Francesco Sbisà, studio BonelliErede | 9 |
| CAPITOLO 2 di Stefano Gerunda e Adet Toni Novik | 11 |
| Le misure di prevenzione e il loro inquadramento storico | |
| 1. Introduzione dell'Avv. Stefano Gerunda, studio La Scala | 11 |
| 2. Intervento del Dott. Adet Toni Novik, già Consigliere di Cassazione | 11 |
| CAPITOLO 3 di Andrea Scarpellini ed Edoardo Zuffada | 25 |
| Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica: la prassi milanese | |
| 1. Introduzione dell'Avv. Andrea Scarpellini, studio Villa Roveda e Associati | 25 |
| 2. Intervento del Dott. Edoardo Zuffada, Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano | 26 |
| CAPITOLO 4 di Francesco Giovannini | 33 |
| Le storture e i limiti della normativa: il caso del Parco eolico di Capo Rizzuto | |
| 1. Intervento dell'Avv. Francesco Giovannini, studio | 33 |
| CAPITOLO 5 di Stefano Gerunda | 37 |
| L'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali e le conseguenze per i creditori del proposto | |
| 1. Intervento dell'Avv. Stefano Gerunda, studio La Scala | 37 |
| APPENDICE 1 | 39 |
| Rassegna stampa | |
| APPENDICE 2 | 45 |
| Programma dell'Evento | |

Saluti iniziali e introduzione

1. Saluto iniziale dell'Avv. Giuseppe Giacomini, studio Conte & Giacomini

Care/i Colleghe, Colleghi, Illustri relatori, porto a questo importante Evento il saluto di ASLA e del suo Presidente Avv. Giovanni Lega e ringrazio l'Osservatorio Penalisti Studi Multipractice, rappresentato a questo tavolo dall'Avv. Piero Magri, per l'attività scientifica svolta in questi anni in collaborazione col gruppo di lavoro ASLA sul diritto penale dell'economia, dell'Unione Europea e transnazionale.

Quando nel 2011 il nostro studio aderì ad ASLA era specializzato nella materia penale ed in quella europea. Compilammo il form per l'iscrizione e notammo che, in allora, l'area penale non era indicata tra quelle su cui occorreva specificare la propria competenza.

Segnalai la mancanza e suggerii che fosse inserita. Cosa che avvenne.

Era infatti chiaro che la separazione del penale dagli altri ambiti di attività che caratterizzano il lavoro degli Studi associati, di grandi e medie dimensioni, non aveva più ragione di essere.

Il diritto penale evolve con la società nella quale trova applicazione e, inevitabilmente, nelle società avanzate, la sua interferenza con le materie di diretto interesse della clientela di impresa cresce in modo esponenziale e può condizionare molte scelte in ambito commerciale, societario e fiscale. E ciò per non parlare dell'ambiente, della privacy, delle diversity, dell'informatica e del meta-verso, della sicurezza sul lavoro e dei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Il D.Lgs. vo 231/2001 e la sua evoluzione nel tempo ne rappresenta esempio fondamentale.

Oggi poi, con la nascita della Procura Europea (EPPO), operativa dal giugno 2021 per 22 Stati membri e competente ad esercitare l'azione penale per i "reati federali" che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in materia, tra l'altro, di dogane, IVA e Fondi europei, la portata del diritto penale si amplia non solo per gli ambiti sui quali interviene ma anche, sempre di più, per la sua dimensione europea e transfrontaliera.

Sono spazi nuovi, di grande interesse e qualità, che si aprono per gli Avvocati penalisti chiamati ad aprire i loro orizzonti lavorativi, a formarsi adeguatamente, a ragionare su modelli organizzativi proporzionati alle occasioni professionali che si prospettano.

ASLA, sempre attenta al futuro, mantiene alta la sua attenzione a queste prospettive, già attuali, che devono essere colte dagli Avvocati, anche penalisti, per essere protagonisti consapevoli ed attivi dell'evoluzione culturale, sociale, scientifica ed economica in atto.

Buon lavoro a tutti

2. Saluto iniziale dell'Avv. Piero Magri, studio RP Legal & Tax

Dopo il primo convegno organizzato nell'ottobre del 2021 sui profili penali delle Operazioni Straordinarie, ci siamo interrogati - come Osservatorio dei penalisti degli studi Multipractice - quale potesse essere una tematica peculiare e caratterizzante anche la nostra attività professionale.

Ci siamo dunque focalizzati sull'argomento delle Misure di Prevenzione sia perché alcuni di noi sono stati impegnati professionalmente ad assistere aziende colpite da queste misure sia perché ci sembrava una tematica ancora una volta trasversale dove l'attività del penalista si interseca con quella del collega esperto di gestione societaria o del commercialista magari nominato dalla Procura della Repubblica come Amministratore Giudiziario o Commissario.

Il taglio che si è voluto dare è stato sempre molto pratico e in alcuni casi casistico e fa seguito a una serie di interventi che sono stati pubblicati negli ultimi mesi sul profilo LinkedIn dell'Osservatorio.

L'attualità della tematica è sotto gli occhi di tutti: società di logistica o commerciali di tutti i tipi sono stati coinvolte negli ultimi 2-3 anni in procedure di prevenzione che avuto impatti iniziali molto pesanti anche per il management ma ne sono uscite per lo più come imprese modello di gestione preventiva dei reati.

Dall'analisi della tematica emergono anche profili di preoccupazione per l'affievolimento delle garanzie e i diritti di difesa e per le conseguenze a volte devastanti di queste procedure ma anche soddisfazione per gli esiti positivi dopo il lavoro di pulizia interna e di implementazione di modelli di organizzazione e di prevenzione dei reati.

Di questo tratteremo nel corso di questo convegno i cui esiti saranno riportati in un e book di rapida consultazione.

Ringraziamo ASLA per averci ancora una volta supportato nell'organizzazione e nella pubblicazione di questo e book che raccoglie i principali interventi del Convegno del 22 novembre 2022 che si è svolto presso la sede di Milano dello studio BonelliErede di Milano.

3. Introduzione dell'Avv. Francesco Sbisà, studio BonelliErede

La ragioni e il contenuto dell'incontro.

L'oggetto dell'incontro segue il percorso iniziato con il primo convegno annuale dell'Osservatorio organizzato con ASLA, in cui erano state analizzate le diverse tematiche relative al ruolo dell'avvocato penalista nelle operazioni straordinarie. Il titolo del convegno odierno, "**Le misure di prevenzione e il ruolo del penalista tra compliance e attività giudiziale**", chiarisce come - anche in questo caso - si tratti di un tema in cui è preminente il ruolo del penalista degli studi multidisciplinari. Infatti, la disciplina e la casistica del Tribunale delle Misure di Prevenzione, nella loro evoluzione dall'applicazione di misure patrimoniali a quelle relative alla gestione delle aziende *target* del provvedimento (quale, tra le altre, l'Amministrazione Giudiziaria o la nomina dell'Amministratore Giudiziario senza spossessamento), richiedono la presenza di un penalista che sia in grado di assistere il cliente non più, e solo, sulle questioni di diritto penale e processuale penale - che sono comunque richieste in vista delle udienze in contraddittorio prevista da tale procedura innanzi al Tribunale Misure di Prevenzione - ma anche sulle tematiche connesse, quali la compliance, la riorganizzazione societaria dei controlli e delle procedure, nonché le problematiche contrattuali, perché tutte possono essere oggetto del contraddittorio a cui le parti devono partecipare. Il penalista, quindi, diventa il punto di unione tra le diverse materie e, dunque, deve avere la competenza ed essere pratico di questa nuova gestione della materia processuale che gli è richiesta.

Ecco, dunque, che la realtà degli studi multidisciplinari emerge come un'esigenza a cui non ci si può più sottrarre anche con riguardo a una disciplina che a uno sguardo di superficie apparirebbe, invece, confinata nel solo mondo processuale.

Infatti, se pensiamo ai più recenti casi concreti che si sono susseguiti nel panorama nazionale, vediamo che il più delle volte sono state colpite aziende controllate da gruppi stranieri. In tal caso, quindi, il penalista ha avuto come primo compito quello di illustrare all'azienda/cliente la peculiarità di tale procedura, che inverte l'onere della prova e concede l'applicazione una misura di prevenzione che impatta sulla società prima che si possa svolgere il contraddittorio, per aiutarla a comprendere come affrontare la situazione da un punto di vista processuale e, soprattutto, come tale evento da affittivo può essere trasformato in un'occasione. Per fare ciò deve essere pronto a guidare il cliente verso scelte di governance, oltre che processuali, e poi essere in grado di spiegare al Tribunale ciò che l'azienda ha fatto, è disposta a fare e farà, così da ottenere, auspicabilmente, una riduzione del tempo previsto per l'applicazione della misura.

C'è, quindi, il momento in cui l'attività del penalista deve per forza essere innovativa e trattare compliance e attività giudiziale insieme, cosicché nel gestire le diverse professionalità e materie coinvolte, sfruttando la quotidiana abitudine di confronto con professionisti di altre discipline, riesce a ottenere un risultato

frutto di un lavoro multidisciplinare, che trasforma un evento traumatico negativo in un evento che finisce per essere positivo.

Ma il convegno ha anche avuto lo scopo di stimolare una riflessione sulla specifica disciplina e attività del Tribunale Misure di Prevenzione, perché la sua storia, la statistica dei primi anni di applicazione, l'esame di due case study hanno chiarito come vada allontanato il rischio che tale strumento giudiziario debba essere utilizzato "*dove ha fallito il processo*", come è stato sostenuto; inoltre ha chiarito come si deve tenere alta l'attenzione ai pericoli collegati all'espansione di tale disciplina, le cui lacune e possibili distorsioni rispetto al sistema di garanzia del giusto processo, sono forzatamente colmate e definite dalla applicazione concreta che i singoli Tribunali producono.

La riflessione sul punto non può non portare al tema della globalizzazione, di cui sono ben chiari pregi e difetti, perché il nostro sistema, che è di civil law, in cui dovremmo pertanto trovare nelle leggi i limiti di azione sia del cittadino ma anche dei magistrati, si sta trasformando in un sistema di common law, in cui prevale il case law, e quindi il singolo caso determina la definizione e ambito di applicazione della regola.

Pertanto la domanda finale è: siamo in grado o non siamo in grado di gestire questa nuova realtà? Dipende dalla cultura giudiziaria, e il primo passo è gestire quella dei penalisti, che devono essere i più preparati anche ad affrontare, o meglio anticipare, le nuove esigenze.

È per questo che è stato creato l'Osservatorio Penalisti degli Studi Multi-practice e sono organizzati questi incontri.

CAPITOLO 2 di Stefano Gerunda e Adet Toni Novik

Le misure di prevenzione e il loro inquadramento storico

1. Introduzione dell'Avv. Stefano Gerunda, studio La Scala

Al fine di comprendere la ratio, le modalità applicative nonché le conseguenze economico-giuridiche delle misure di prevenzione è necessario prima analizzare il loro inquadramento storico.

Non è un caso, infatti, che tra i numerosi Stati “occidentali” l'Italia abbia sviluppato un quadro normativo in tema di misure di prevenzione unico e difficilmente riscontrabile nella legislazione di altri paesi. Ciò è una evidente conseguenza dell'evoluzione politica e giuridica che il nostro Paese ha “subito” nel corso degli ultimi secoli.

Per illustrare suddetta evoluzione normativa non vi è relatore più autorevole del Dott. Adet Toni Novik, già magistrato Consigliere della Suprema Corte di Cassazione e, nello specifico, Consigliere e Presidente di Collegio in seno alla Prima Sezione Penale della Corte. Prima Sezione del Supremo Consesso che è deputata – tra i numerosi incarichi ad essa affidati – a dirimere la maggior parte delle numerose controversie interpretative ed applicative in tema di misure di prevenzione.

2. Intervento del Dott. Adet Toni Novik, Magistrato già Consigliere di Cassazione

La legislazione di prevenzione è imperniata sulle misure ante delictum, volte a prevenire i reati anziché a reprimerli, nell'ottica di una tutela più efficace dell'ordine pubblico e del tessuto democratico. Il tutto in linea con le profonde differenze, di procedimento e di sostanza che intercorrono tra la sede penale e quella di prevenzione: l'una finalizzata alla verifica di un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio della azione penale; l'altra riferita alla verifica di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato, e che sono [...] verificate in un procedimento che, pur se giurisdizionalizzato, vede quali titolari dell'“azione” di prevenzione soggetti diversi, appartenenti all'amministrazione.¹

¹ La Corte europea dei diritti dell'uomo, (Grande Camera, 1° marzo 2000, Labita c. Italia) ha ritenuto non in contrasto con i principi della Cedu il fatto che le misure di prevenzione « siano applicate nei confronti di individui sospettati di appartenere alla mafia anche prima della loro condanna, poiché tendono ad impedire il compimento di atti criminali »; mentre « il proscioglimento eventualmente sopravvenuto non le priva necessariamente di ogni ragion d'essere: infatti, elementi concreti raccolti

Le misure di prevenzione trovano oggi la loro disciplina nel d.lgs. n. 159 del 2011 (come modificato dalla legge n. 161 del 2017) e si classificano in personali e patrimoniali, secondo che siano destinate a una persona, in ragione della sua condotta pericolosa, oppure che colpiscano un bene statico o un'azienda in ragione del loro potenziale servizio per atti illeciti o della loro provenienza illecita. Esse si distinguono anche tra quelle che possono essere adottate direttamente dall'autorità di pubblica sicurezza e quelle che, invece, necessitano di un provvedimento giudiziario. Le misure personali sono il foglio di via, l'avviso orale, la sorveglianza speciale, il divieto di soggiorno e l'obbligo di soggiorno. Le misure patrimoniali sono il sequestro, la confisca e l'amministrazione giudiziaria, oltre che – per quanto riguarda i beni dinamici quali le aziende – il controllo giudiziario (previsto dall'art. 34-bis del decreto legislativo n. 159 del 2011, come modificato dalla legge n. 161 del 2017).

Le misure di prevenzione rappresentano l'approdo di una lunga evoluzione storica, le cui origini risalgono quanto meno alla legislazione di polizia ottocentesca², cristallizzatasi subito dopo l'unità d'Italia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), allegato B, che già conferiva all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre le misure dell'ammonizione, del domicilio coatto (o confino di polizia) e del rimpatrio con foglio di via obbligatorio nei confronti di persone (viandanti, mendicanti, oziosi e vagabondi) ritenute pericolose per la società, senza che fosse – tuttavia – necessaria una loro condanna in sede penale (norme poi confluite nel R.D. 6/11/1926 n. 1848 – approvazione del TULPS) .

durante un processo, anche se insufficienti per giungere ad una condanna, possono tuttavia giustificare dei ragionevoli dubbi che l'individuo in questione possa in futuro commettere dei reati penali ». Il soggetto coinvolto in un procedimento di prevenzione non viene ritenuto "colpevole" o "non colpevole" in ordine alla realizzazione di un fatto specifico, ma viene ritenuto "pericoloso" o "non pericoloso" in rapporto al suo precedente agire (per come ricostruito attraverso le diverse fonti di conoscenza) elevato ad "indice rivelatore" della possibilità di compiere future condotte perturbatrici dell'ordine sociale costituzionale o dell'ordine economico e ciò in rapporto all'esistenza di precise disposizioni di legge che "qualificano" le diverse categorie di pericolosità.

- 2 I codici penali preunitari punivano il vagabondaggio e la mendicizia alla stregua di reati e tale tendenza durò sino al codice Zanardelli. Il codice penale sardo del 1839 (capo III del tit.VIII del libro II) rese più sistematico l'inquadramento penale delle figure di ozioso, vagabondo, mendicante e di altre persone sospette. Negli anni Quaranta si ebbero vari provvedimenti contro i ladri di campagna. Nel luglio del 1848 fu presentato un disegno di legge per contrastare e prevenire gli effetti derivanti dall'oziosità, vagabondaggio, mendicizia e furti campestri. La legge del 26 febbraio 1852 n. 1339 ("Provvedimenti di pubblica sicurezza contro gli oziosi ed i vagabondi") disciplinò le misure di polizia applicabili a determinati status soggettivi e alle attività che più direttamente minacciavano la proprietà e la morale pubblica. La legge riorganizzava la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e la cd. "sottomissione" alle autorità preposte. Tale istituto, antesignano dell'ammonizione, si basava sull'obbligo di darsi a stabile lavoro. La procedura, che istituì presso i Comuni apposite liste di sospettati, era di tipo espeditivo ma con un controllo del giudice di mandamento e poteva facilmente aprire al contravventore le porte del carcere, tanto più se si trattava di un recidivo. La legge 8 luglio 1854 n. 6 ("Disposizioni e norme per tutelare la pubblica sicurezza") "stabilizzò" e ampliò il precedente provvedimento. Ma fu il testo di pubblica sicurezza del 13 novembre 1859, n. 3720 (emanato in virtù dei poteri straordinari conferiti al governo alcuni mesi prima) a trasformare la "sottomissione" in ammonizione di pubblica sicurezza con il corollario di controlli e restrizioni personali. Il domicilio coatto fu invece introdotto nel 1863 (benché non fosse sconosciuto, con altri nomi, agli stati preunitari), in via temporanea, dalla laconica (soli cinque articoli) Legge Pica (15 agosto, n. 1409). La misura, stabilita da un'apposita commissione e assegnata dal Ministero dell'Interno per un periodo massimo di un anno, intendeva colpire gli "ambienti" più "vicini" ai briganti meridionali: di nuovo oziosi, vagabondi e persone sospette, ma anche manutengoli e, per la prima volta, i cd. "camorristi". Il regio decreto 25 agosto 1863 n. 1424 regolò l'esecuzione per l'invio al domicilio coatto. Già l'anno seguente la durata del domicilio coatto fu portata a due anni (Legge 7 febbraio 1864, n. 1661)..

In epoca fascista esse furono utilizzate come strumento di controllo e di repressione degli oppositori politici.

La sistemazione organica della materia trovò la sua sede nel regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico di pubblica sicurezza emanato dal Governo del Re), emanato su delega concessa con l'art. 6 del R. decreto-legge 14 aprile 1927, n. 593, convertito nella legge 22 gennaio 1928, n. 290, che autorizzava il Governo del Re a coordinare le disposizioni del testo unico di PS approvato con Rd n. 1848 del 1926 con i nuovi codici penale e di procedura penale e ad emanare un nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Nel nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza gli articoli dal 157 al 189 prevedevano il rimpatrio con foglio di via obbligatorio nei confronti delle persone sospette, l'ammonizione (singolare quella nei confronti di chi era "diffamato", cioè designato dalla voce pubblica come abitualmente colpevole di determinati reati), il confino di polizia. L'ammonizione e il confino erano pronunciati con provvedimento non impugnabile da una Commissione provinciale, convocata e presieduta dal prefetto, composta dal prefetto, dal procuratore del Re, dal questore, dal comandante l'Arma dei carabinieri Reali nella Provincia e da un ufficiale superiore della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, designato dal Comando di zona competente³.

³ Secondo informazioni della Corte EDU sulla legislazione di trentaquattro Stati membri, la grande maggioranza dei paesi esaminati (ventinove paesi (Armenia, Azerbaigian, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Estonia, "ex Repubblica jugoslava di Macedonia", Finlandia, Georgia, Germania, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Montenegro, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Repubblica di Moldavia, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Turchia, Ucraina e Ungheria - su trentaquattro) non possiede misure paragonabili a quelle applicate in Italia nel caso di specie. Si possono trovare misure di questo tipo soltanto in cinque paesi (Austria, Francia, Regno Unito, Russia, e Svizzera).

L'Austria, la Francia e la Svizzera hanno adottato misure di questo tipo per trattare il fenomeno della violenza negli stadi: le misure di prevenzione sono utilizzate nei confronti delle persone potenzialmente violente nel corso di eventi sportivi. La Francia prevede anche altri tipi di misure (quali il divieto di partecipare a incontri, eventi o manifestazioni, o il ricovero ospedaliero obbligatorio) di competenza delle autorità amministrative. Nel Regno Unito misure analoghe sono state introdotte nel 2011 nell'ambito della prevenzione del terrorismo.

In Russia varie leggi prevedono misure di prevenzione in relazione a ex detenuti condannati per un grave reato, per recidiva o altri specifici tipi di reato, minori abbandonati, delinquenti minorenni, tossicodipendenti e alcolizzati che rappresentano un pericolo per gli altri, persone coinvolte in reati domestici, persone che violano l'ordine pubblico nel corso di manifestazioni pubbliche, persone che fanno parte di organizzazioni giovanili non ufficiali che svolgono attività illegali e persone coinvolte nello spaccio di stupefacenti o nella consumazione illegale di stupefacenti.

Per quanto riguarda la legislazione europea, la Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e delle loro famiglie di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri prevede che gli Stati possano limitare tale libertà di circolazione e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o salute pubblica (articolo 27). Tuttavia, l'espulsione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza deve rispettare il principio di proporzionalità e basarsi esclusivamente sul comportamento personale della persona nei riguardi della quale essa è adottata, che deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Per quanto riguarda la durata di tale misura, la direttiva precisa che dopo un ragionevole periodo - e, in ogni caso, dopo un periodo di tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento di esclusione - l'interessato deve essere in grado di presentare una domanda di revoca dell'ordine.

A livello di Consiglio d'Europa, in data 19 maggio 2015 il Comitato dei Ministri ha adottato il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo (STCE n. 217) ed esso è stato aperto alla firma a Riga il 22 ottobre 2015. Il Protocollo stabilisce l'obbligo per gli Stati di prevedere come reato il viaggio, o il tentativo di viaggio in uno Stato diverso dallo Stato di residenza o di cittadinanza allo scopo di perpetrare, programmare, preparare o partecipare ad atti terroristici, o fornire o ricevere addestramento al terrorismo, e di adottare le misure che possono essere necessarie

Queste norme restarono in vita anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana. Negli anni '60 il paradigma fu l'attuazione costituzionale nel processo di distanziamento dalle tante permanenze dell'età fascista.

Sollecitata a vagliare la legittimità delle prescrizioni inerenti a misure di prevenzione disposte dall'autorità di polizia, con le sentenze n. 2 del 14/6/1956 e n. 11 del 3/7/1956 la Corte dichiarò rispettivamente l'illegittimità costituzionale del rimpatrio obbligatorio o per traduzione di persone sospette previsto dall'art. 157 e la disciplina dell'ammonizione prevista dagli articoli del T.U. delle leggi di p.s., dal 164 al 176. Nell'uno e nell'altro caso, la decisione si fondò sull'incompatibilità delle discipline in questione con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost., rigettando la tesi che la disposizione fosse meramente programmatica o di non immediata attuazione.

Per coprire il vulnus inferito dalle pronunce della Corte costituzionale, il legislatore predispose una nuova organica disciplina delle misure di prevenzione contenuta nella legge n. 1423 del 27/12/1956. All'art. 1, la legge indicava cinque diverse categorie di destinatari delle misure:

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

Nei confronti di tutti costoro, la legge prevedeva che il questore potesse direttamente indirizzare una motivata diffida a cambiare condotta, nonché ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio.

L'art. 3 a sua volta disponeva che “Alle persone indicate nell'art. 1 che non abbiano cambiato condotta nonostante la diffida del questore, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità, può essere applicata, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza.

Alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province. Nei casi di particolare pericolosità, può essere imposto l'obbligo del soggiorno in un determinato Comune”.

per collaborare agli sforzi per impedire a chiunque di recarsi all'estero per unirsi ai terroristi.

La competenza, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, era attribuita al presidente del tribunale, che provvedeva su proposta del questore.

Le misure previste dalla legge n. 1423 del 1956 furono estese dalla legge n. 575 del 1965, nelle sue successive modificazioni, agli «indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso»; e la legge n. 152 del 1975 (la cosiddetta legge Reale) ne ampliò ulteriormente l'ambito di applicazione a una vasta area di soggetti indiziati di coinvolgimento in attività di tipo terroristico o eversivo, di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista, nonché a soggetti già condannati per violazioni della disciplina in materia di armi e da ritenersi, per il loro comportamento successivo, «proclivi» a commettere nuovi reati della stessa specie.

Negli anni '70 e '80 il paradigma dell'emergenza si collegò strettamente allo sviluppo della legislazione antimafia e delle leggi contro il terrorismo. Con la legge 3 agosto 1988, n. 327 (Norme in materia di misure di prevenzione personali), il legislatore nostrano diede risposta alle critiche che, sul fronte della tutela dei diritti fondamentali erano state mosse dalle sentenze Corte Edu 6/11/1980, Guzzardi contro Italia, e Corte cost. n. 177 del 16/12/1980, da un lato eliminando la possibilità per il tribunale di ordinare l'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza (nel caso in esame su trattava dell'Asinara); dall'altro, dichiarando «la illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nella parte in cui elenca tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione previste dalla legge medesima coloro che, <per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere>»; in quanto «*La disposizione di legge in esame (a differenza ad esempio di quella di cui al n. 1 del medesimo art. 1), non descrive, infatti, né una o più condotte, né alcuna <manifestazione> cui riferire, senza mediazioni, un accertamento giudiziale. Quali <manifestazioni> vengano in rilievo è rimesso al giudice (e, prima di lui, al pubblico ministero ed alla autorità di polizia proponenti e segnalanti) già sul piano della definizione della fattispecie, prima che su quello dell'accertamento. I presupposti del giudizio di <proclività a delinquere> non hanno qui alcuna autonomia concettuale dal giudizio stesso. La formula legale non svolge, pertanto, la funzione di un'autentica fattispecie, di individuazione, cioè, dei < casi > (come vogliono sia l'art. 13, che l'art. 25, terzo comma, Cost.), ma offre agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità*». Non si può dubitare, ad avviso della Corte, «*che anche nel processo di prevenzione la prognosi di pericolosità (demandata al giudice e nella cui formulazione sono certamente presenti elementi di discrezionalità) non può che poggiare su presupposti di fatto <previsti dalla legge> e, perciò, passibili di accertamento giudiziale*».

Più volte intervenuta sulla legittimità delle misure di prevenzione (sentenza n. 27 del 1959, n. 45 del 1960, n. 126 del 1962, n. 23 del 1964), la Corte cost. ha concluso che le misure erano compatibili con il principio di legalità di cui agli articoli 13 e 16 della Costituzione in caso di restrizioni dei diritti relativi alla libertà personale.

Agli inizi del terzo millennio il dibattito ha avuto uno sfondo più «globale», ovvero il problema del «diritto penale del nemico» (criminalità organizzata, immigrazione clandestina, terrorismo internazionale caratterizzati da un

abbassamento del livello dell'offensività). La legislazione degli anni successivi ha, infatti, proseguito, lungo una direttrice di progressivo ampliamento delle categorie dei potenziali destinatari delle misure in parola che sono, oggi, organicamente elencate negli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 e successive modificazioni (**richiamate infra**), ove sono confluite tutte le fattispecie in precedenza disseminate in più testi normativi, da cui, in forza della sentenza n. 24 del 2019 va espunta la categoria prevista dalla lettera c), “*nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal presente capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell’art. 1, lettera a)*”⁴.

A chiusura, con riferimento, in particolare, alle “*fattispecie di pericolosità generica*” disciplinate dall’art. 1, nn. 1) e 2) della l. n. 1423 del 1956 e — oggi — dall’art. 1, lettere a) e b) del d.lgs. n. 159 del 2011 va precisato come i loro elementi costitutivi sono stati dalla Corte di cassazione indicati nei termini seguenti;

- l’aggettivo « delittuoso », che compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione, viene letto nel senso che l’attività del proposto debba caratterizzarsi in termini di “delitto” e non di un qualsiasi illecito (Cass., sez. I, sentenza 19 aprile 2018-3 ottobre 2018, n. 43826; sez. II, sentenza 23 marzo 2012-3 maggio 2012, n. 16348), sì da escludere, ad esempio, che « il mero status di evasore fiscale » sia sufficiente a fondare la misura, ben potendo l’evasione tributaria consistere anche in meri illeciti amministrativi (Cass., sez. V, sentenza 6 dicembre 2016-9 febbraio 2017, n. 6067; sez. VI, sentenza 21 settembre 2017-21 novembre 2017, n. 53003);
- l’avverbio «abituamente», che pure compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione, viene letto nel senso di richiedere una «realizzazione di attività delittuose [...] non episodica, ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto» (Cass. n. 31209 del 2015), in modo che si possa «attribuire al soggetto proposto una pluralità di condotte passate» (Cass., sez. I, sentenza 15 giugno 2017-9 gennaio 2018, n. 349), talora richiedendosi che esse connotino «in modo significativo lo stile di vita del soggetto, che quindi si deve caratterizzare quale individuo che abbia consapevolmente scelto il crimine come pratica comune di vita per periodi adeguati o comunque significativi» (Cass., sez. II, sentenza 19 gennaio 2018-15 marzo 2018, n. 11846) [...].

All’interno di tale elenco si trova in particolare, alla lettera c), il riferimento alle residue tre fattispecie originariamente previste dalla legge n. 1423 del 1956, nella versione modificata dalla legge n. 327 del 1988, oggi testualmente riprodotta dall’art. 1 dello stesso d.lgs. n. 159 del 2011: fattispecie che continuano ad operare anche come presupposti delle misure di prevenzione tuttora di competenza del questore (foglio di via obbligatorio e avviso orale), oggi disciplinati dagli artt. 2 e 3 del decreto, e che al tempo stesso operano come possibili presupposti dell’applicazione delle misure di prevenzione di competenza del tribunale, alla stessa stregua di tutte le altre fattispecie elencate nell’art. 4.

⁴ coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi.

Per quanto attiene alla pericolosità qualificata, si deve ricordare la sentenza della Corte Edu De Tommaso che ha accertato la violazione del diritto di circolazione (art. 2 Protocollo 4), a motivo che la prescrizione di rispettare la legge, vivere onestamente e non destare sospetto alcuno (oggi contenuta nell'articolo 8 del decreto legislativo n. 159) sarebbe troppo vaga, conferendo tanto al giudice della prevenzione, quanto a quello penale, in sede di sanzione della sua violazione, una discrezionalità troppo ampia e privando il prevenuto della possibilità di stabilire in anticipo quali comportamenti gli fossero consentiti e quali vietati (vedi nn. 119-122 della sentenza), in quanto «né la legge, né la Corte Costituzionale hanno chiaramente identificato gli “elementi di fatto” o le specifiche tipologie di comportamento che devono essere presi in considerazione al fine di valutare la pericolosità sociale della persona e che possono giustificare le misure di prevenzione».

3. Le misure di prevenzione patrimoniali

Svanita la iconografia del mafioso Uomo d'onore, che amministrava giustizia a tutela del popolo contro poteri stranieri e soprusi arbitrari é ormai dato acquisito attraverso l'osservazione sociologica e la prassi giudiziaria, che le organizzazioni criminali, in tutte le loro manifestazioni territoriali (“cosa nostra”, “ndrangheta”, “camorra” e simili), sono oggi volte, primariamente, all'accumulo, sistematico, di ricchezza, attraverso l'intimidazione, la prevaricazione e la capacità di infiltrazione nei gangli dell'ordinamento burocratico-istituzionale, al fine di acquisire agevolazioni e benefici d'ogni tipo, anche attraverso il condizionamento di appalti e pubbliche commesse. L'esigenza di eliminare dal circuito economico-legale beni ed altre attività illecitamente acquisiti spiega le ragioni dell'applicabilità della confisca di prevenzione “antimafia” anche alle categorie dei soggetti portatori di pericolosità “generica”, nonostante l'eterogeneità dei contesti di riferimento. La progressiva assimilazione, quantomeno sul versante applicativo, delle due fattispecie di pericolosità è il frutto di una lenta evoluzione normativa, che ha trovato il suo epilogo nell'organica disciplina del “codice antimafia” (d.lgs. n. 159 del 2011: “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”). Le misure patrimoniali sono il sequestro, la confisca e l'amministrazione giudiziaria, oltre che – per quanto riguarda i beni dinamici quali le aziende – il controllo giudiziario (previsto dall'art. 34-bis del decreto legislativo n. 159 del 2011, come modificato dalla legge n. 161 del 2017). Il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione – e pertanto dello stesso sequestro, che ne anticipa provvisoriamente gli effetti – è «la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880).

La legge 31 maggio 1965, n. 575 (c.d. legge antimafia), estese il sistema della prevenzione alle “persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose”, in un contesto normativo nel quale, non essendo stato ancora introdotto il reato di cui all'art. 416-bis cod. pen., la fenomenologia mafiosa era sussunta nell'ordinario paradigma dell'art. 416 cod. pen., ossia nella comune associazione per delinquere. Tra le più significative novità della legge anzidetta va annoverata

l'introduzione, per la prima volta, di una misura di carattere patrimoniale, sia pure in funzione ancillare rispetto all'obiettivo primario del controllo della pericolosità personale: ossia la **cauzione** a carico degli indiziati di appartenenza ad associazione mafiosa, a garanzia dell'adempimento degli obblighi imposti (art. 3 bis introdotto con la legge n. 646/82). L'art. 19 legge **n. 152 del 22 maggio 1975** (la cosiddetta legge Reale) ne ampliò ulteriormente l'ambito di applicazione comprendendo, oltre ai pericolosi comuni (persone indicate nell'art. 1, numeri 2), 3) e 4) della legge n. 1423 del 1956, successivamente ristretta ai nn. 1 e 2 dalla L. 3 agosto 1955 n. 327), una vasta area di soggetti indiziati di coinvolgimento in attività di tipo terroristico o eversivo, di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista, nonché a soggetti già condannati per violazioni della disciplina in materia di armi e da ritenersi, per il loro comportamento successivo, «proclivi» a commettere nuovi reati della stessa specie. La legge Reale introdusse una nuova misura di carattere patrimoniale, consistente nella **sospensione dell'amministrazione dei beni**. La legge **13 settembre 1982 n. 646** (c.d. legge **Rognoni-La Torre**), oltre a introdurre la nuova fattispecie dell'associazione per delinquere di stampo mafioso di cui all'art. 416-bis cod. pen., al fine di adattare il precetto penale alle peculiarità del fenomeno mafioso, elaborò due efficaci strumenti di prevenzione destinati ad assumere rilievo primario nella strategia di contrasto alla delinquenza organizzata di stampo mafioso, ossia **il sequestro e la confisca di prevenzione** allo scopo di sottrarre i beni illecitamente acquisiti dai soggetti destinatari delle misure di prevenzione di cui alla menzionata legge n. 575 del 1965. Si sono, poi, succeduti diversi interventi legislativi, che hanno esteso l'ambito di applicazione delle misure patrimoniali introdotte dalla legge Rognoni - La Torre al settore della "pericolosità sovversiva" (legge **3 agosto 1988, n. 327**) o ad altre fenomenologie delinquenziali, come il traffico di stupefacenti, con riferimento alle persone dedite a siffatte attività illecite o che vivevano con il provento di determinati illeciti, specificamente indicati. In particolare, l'art. 14 della legge **19 marzo 1990, n. 55**, ha stabilito, al comma 1, che «[le] disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, concernenti le indagini e l'applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale, nonché quelle contenute negli articoli da 10 a 10-sexies della medesima legge, si applicano con riferimento ai soggetti indiziati di appartenere alle associazioni indicate nell'articolo 1 della predetta legge o a quelle previste dall'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, ovvero ai soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi sia quella prevista dall'art. 630 del codice penale ovvero quella di contrabbando». L'art. 3 legge **24 luglio 1993, n. 256**, ha per la prima volta introdotto, quanto al sequestro di prevenzione, l'indizio della "**sperequazione**" tra valore dei beni posseduti e redditi ufficiali, quale elemento sintomatico di derivazione illecita della ricchezza, modificando il secondo comma dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 nei termini seguenti: «[...] il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento 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 siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego». Secondo l'interpretazione giurisprudenziale di legittimità, l'effetto innovativo della novella risiedeva nel fatto che, mentre in precedenza era richiesta la “notevole” sproporzione come indizio, tra gli altri, dell'illecita provenienza, l'indizio della mera sproporzione (non richiedendosi più che fosse “notevole”) si poneva, già di per sé, come indice di illiceità della medesima ricchezza in quanto nella disponibilità del presunto mafioso (Sez. 1, n. 5760 del 20/11/1998, dep. 2009, brio, R.v. 212442). Vi sono, infine, le rilevanti novità apportate dalle riforme del 2008 e del 2009. Il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, è intervenuto in materia secondo due fondamentali direttrici: a) l'ampliamento della platea dei destinatari, di cui all'art. 1 della legge del 1965, includendo nel relativo novero i soggetti indiziati di uno dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., e quelli dediti a traffici delittuosi che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuosa, non meglio specificata; b) la scissione del nesso di necessaria accessorietà che, sino a quel momento, aveva caratterizzato, in maniera pressoché esclusiva, i rapporti tra misure di prevenzione personale e misure patrimoniali.⁵ Il primo obiettivo viene conseguito mediante l'abrogazione dell'art. 14 della legge n. 55 del 1990, per effetto della disposizione di cui all'art. 11-ter della legge n. 125 del 2008 – almeno secondo la prevalente interpretazione giurisprudenziale (tra le altre, Sez. 1, n. 8510 del 05/02/2009, Guarneri, R.v. 244399, Sez. U, n. 13426 del 25/03/2010, Cagnazzo, R.v. 246272), per l'indubbio rapporto di specialità esistente tra la norma derogatoria di cui all'art. 14 legge n. 55 del 1990 e la normativa generale di cui alla legge n. 152 del 1975 che «ha determinato la riespansione dell'area di operatività dell'art. 19, comma primo, legge n. 152 del 1975, e, per l'effetto, l'estensione delle disposizioni della legge n. 575 del 1965 (cosiddetta pericolosità qualificata) alle persone indicate nell'art. 1, nn. 1 e 2, legge n. 1423 del 1956 (cosiddetta pericolosità generica), che siano dedite a traffici delittuosi o che vivano abitualmente, anche in parte,

⁵ La pericolosità “storica” va individuata sulla base di criteri idonei a determinare, con giudizio retrospettivo, il momento iniziale e quello finale del “periodo di pericolosità” del soggetto proposto, secondo le linee interpretative tracciate con particolare efficacia dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella nota decisione ric. Spinelli. Con tale decisione si è definitivamente affermata l'opzione interpretativa per cui risulta irrinunciabile, a fini di valida emissione del provvedimento di confisca, la ricostruzione preliminare dei profili di pericolosità soggettiva tali da consentire la constatazione argomentata della correlazione temporale tra condotte contra legem del soggetto ed incremento patrimoniale confiscabile («... la pericolosità sociale, oltre ad essere presupposto ineludibile della confisca di prevenzione, è anche misura temporale del suo ambito applicativo; ne consegue che, con riferimento alla c.d. pericolosità generica, sono suscettibili di ablazione soltanto i beni acquistati nell'arco di tempo in cui si è manifestata la pericolosità sociale (la presunzione di illegittima acquisizione dei beni oggetto della misura resta circoscritta, comunque sia, in un ambito di cosiddetta «ragionevolezza temporale»). Il momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare, cioè, talmente lontano dall'epoca di realizzazione del “reato spia” da rendere ictu oculi irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna), mentre, con riferimento alla c.d. pericolosità qualificata, il giudice dovrà accertare se questa investa, come ordinariamente accade, l'intero percorso esistenziale del proposto, o se sia individuabile un momento iniziale ed un termine finale della pericolosità sociale, al fine di stabilire se siano suscettibili di ablazione tutti i beni riconducibili al proposto ovvero soltanto quelli ricadenti nel periodo temporale individuato »).

con i proventi di attività delittuose, senza che rilevi l'elencazione anelastica e restrittiva degli specifici reati indicati dalla disposizione abrogata»⁶.

Il secondo obiettivo è scolpito dall'**art. 10** della stessa legge **n. 125 del 2008**, che ha aggiunto il comma 6-bis all'**art. 2-bis** della **n. 575 del 1965**, nei termini seguenti: «Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente»⁷. Si tratta, in tutta evidenza, della generalizzazione di un principio – quello dell'autonomia delle misure di prevenzione patrimoniale rispetto a quelle personali – che aveva già trovato significative espressioni in situazioni specifiche, tipizzate nel sistema normativo. Si fa riferimento all'ipotesi dell'assenza, residenza o dimora all'estero della persona alla quale potrebbe applicarsi la misura di prevenzione, di cui all'**art. 2-ter**, comma settimo, della legge **n. 575 del 1965**; all'ipotesi della persona sottoposta a misura di sicurezza detentiva od a libertà vigilata, di cui allo stesso **art. 2-ter**, comma ottavo; all'ipotesi di misura personale già in corso di esecuzione, ai sensi dell'**art. 2-ter** comma sesto. La fattispecie più eclatante di disarticolazione “procedurale” tra misure di prevenzione personale e patrimoniale è, poi, rappresentata dalla proponibilità del sequestro e della confisca nei confronti degli eredi del soggetto già riconosciuto pericoloso: sia nell'ipotesi (già riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità, sulla scia di Sez. U, n. 18 del 03/07/1996, Simonelli, R.v. 205262) in cui questi sia deceduto dopo essere stato destinatario della confisca, ma prima che la stessa sia divenuta definitiva (**art. 2-bis**, comma 6-bis secondo e terzo inciso); sia nel caso in cui il soggetto pericoloso sia, invece, deceduto prima della stessa proposta, ai sensi dell'**art. 2-ter**, comma undicesimo, della legge **n. 575 del 1965**, introdotto dallo stesso **art. 10 d.l. n. 93 del 2008**, con la limitazione che, in siffatta ipotesi, la confisca può essere disposta nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare entro il termine di cinque anni dal decesso.

Sul quadro normativo così delineato è venuta, poi, ad inserirsi la legge **15 luglio 2009, n. 94**, che ha apportato significative innovazioni⁸. La legge-delega **13 agosto 2010, n. 136**, ha riordinato la materia, anche attraverso l'introduzione di nuovi istituti, specie in tema di tutela dei terzi. Il decreto legislativo

6 Chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'**art. 19**, comma 1 della legge **n. 152 del 1975**, il Giudice delle leggi, nel risolvere affermativamente il quesito della compatibilità, ha da tempo riconosciuto che lo scopo di impedire l'eventuale ingresso nel mercato del denaro ricavato dall'esercizio di attività delittuose o di traffici illeciti rendeva non irragionevole la scelta del legislatore di estendere le misure antimafia ad alcune delle categorie di persone socialmente pericolose, quali quelle individuate dalla legge **n. 1423 del 1956**, **art. 1**, nn. 1 e 2 (Corte cost., ord. n. 675 del 1988).

7 Nella previgente disciplina, invero, le misure di prevenzione personali e quelle patrimoniali formavano un binomio tendenzialmente inscindibile, poiché di regola queste ultime potevano esser disposte solo nell'ambito di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione personale, oppure in un momento successivo all'applicazione, ma comunque anteriore alla cessazione della misura di prevenzione personale. Pertanto, la confisca presupponeva l'irrogazione (contemporanea o anteriore) di una misura di prevenzione personale.

8 Assumono particolare rilievo quelle portate dalle seguenti disposizioni: l'**art. 2**, comma 22, ha ulteriormente modificato il comma 6-bis della legge **n. 575 del 1965**, aggiungendo nel relativo testo, dopo la parola “disgiuntamente”, la locuzione secondo cui le misure patrimoniali possono essere applicate «indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione»; l'**art. 2**, comma 4, ha nuovamente inciso sull'**art. 1** della legge **n. 575 del 1965**, estendendo la platea dei destinatari della misura patrimoniale ai soggetti indiziati del delitto di cui all'**art. 12-quinquies**, comma 1, del **d.l. 8 giugno 1992, n. 306**, convertito, con modificazioni, dalla legge **7 agosto 1992, n. 356** (trasferimento fraudolento di valori).

6 settembre 2011, n. 159 (c.d codice antimafia), in attuazione della delega, ha introdotto una disciplina organica delle misure patrimoniali, disciplinandone il procedimento applicativo, le impugnazioni, i rapporti con i procedimenti penali e le misure patrimoniali di prevenzione diverse dalla confisca.

Il dato conclusivo è che, al di là di estemporanee limitazioni dell'ambito di applicazione, non è mai venuta meno la possibilità di estendere a soggetti ritenuti affetti da pericolosità generica le misure previste per i soggetti portatori di pericolosità qualificata (estensione oggi consacrata dal menzionato art. 16 d.lgs n. 159 del 2011). Finalità questa che si giustifica non solo per ragioni etiche, ma anche per motivazioni d'ordine economico in quanto l'accumulo di ricchezza, frutto di attività delittuosa, è fenomeno tale da inquinare le ordinarie dinamiche concorrenziali del libero mercato, creando anomale posizioni di dominio e di potentato economico, in pregiudizio delle attività lecite. A tale comune obiettivo il sistema di prevenzione patrimoniale, in danno di soggetti portatori di pericolosità qualificata, assomma la specifica finalità strategica - frutto di maggiore sensibilizzazione della coscienza sociale alla gravità del fenomeno mafioso - di incisivo contrasto alla criminalità organizzata, da colpire nel cuore dei suoi interessi, verosimilmente intesi, in via primaria, allo spasmodico accumulo di ricchezza, in forme variegate.

Volendo cogliere da tale - parziale e necessariamente frammentario - *excursus* normativo le più significative linee di tendenza, può dirsi che le misure di **prevenzione personale**, *ab origine* concepite quali misure intese a limitare la libertà di soggetti ritenuti pericolosi al fine di renderne più agevole il controllo da parte delle autorità di pubblica sicurezza, sono state sottoposte ad un processo di "costituzionalizzazione", al fine del necessario, progressivo, adattamento ai parametri costituzionali, interessando un bene di primaria valenza costituzionale come la libertà personale, presidiato dall'art.13 Cost.; e, quindi, ad un processo di "giurisdizionalizzazione", allo scopo di assicurare, per quanto possibile - stante la peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto a quello di cognizione - la tutela delle garanzie difensive, al fine del contemperamento, pur esso ineludibile, con i parametri convenzionali (emblematica, in tal senso è la sentenza della Corte cost. n. 93 del 2010, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 e l'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolgesse, davanti al tribunale ed alla corte di appello, nelle forme dell'udienza pubblica, sul rilievo della violazione dell'art. 6, § 1, CEDU).

Dal canto loro, **le misure patrimoniali** - in principio elaborate in funzione di mero supporto a quelle personali, al fine di potenziarne l'efficacia preventiva, tanto da porsi in rapporto di mera accessorialità a quest'ultime, pure in termini di contestualità di applicazione - hanno conosciuto, nel tempo, un processo di progressivo sganciamento dalle prime, che ha avuto il suo epilogo nell'affermazione della loro piena autonomia. Autonomia da intendere nel senso dell'applicabilità non solo in distinto contesto procedimentale, ma anche nei casi in cui non sia applicabile la misura personale, o perché la relativa proposta sia stata

rigettata o perché, inizialmente applicata, sia stata poi revocata o, comunque, non sia più attuale e finanche in caso di morte del soggetto inciso.

Altro sviluppo legislativo ha determinato, in modo progressivo ed “alluvionale”, l’ampliamento della platea dei potenziali destinatari delle **misure patrimoniali**, in concomitanza con l’affermazione di linee strategiche di politica criminale volte a farne strumento di efficace contrasto a fenomenologie criminali, mafiose od eversive che fossero, ritenute comunque capaci di mettere in pericolo gli assetti dell’ordinamento democratico.

Allo stato, in forza dell’art. 4 le misure di prevenzione si applicano:

- a) agli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all’articolo 416-bis c.p.;
- b) ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall’articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale⁹ ovvero del delitto di cui all’articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all’articolo 418 del codice penale;
- c) ai soggetti di cui all’articolo 1;
- d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall’articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale (nde; reati con finalità di terrorismo) 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, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un’organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all’articolo 270-sexies del codice penale;
- e) a 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) a coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l’esaltazione o la pratica della violenza;

⁹ Quando si tratta dei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all’articolo 12, commi 1, 3 e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter, 452-quaterdecies e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall’articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall’articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43,

- 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. È 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;
- 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 dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-bis del Codice penale.

CAPITOLO 3 di Andrea Scarpellini ed Edoardo Zuffada

Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica: la prassi milanese

1. Introduzione dell'Avv. Andrea Scarpellini, studio Villa Roveda e Associati

Le misure di prevenzione, nate nell'800 e sviluppatesi negli anni '60 e '70 per un più incisivo contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo, negli ultimi decenni hanno trovato sempre maggiore applicazione anche a fenomeni di pericolosità sociale di tipo diverso.

In particolare, nell'ampia categoria dei c.d. "pericolosi generici" (d. lgs. 159/2011, art. 1, lett. b), sono stati fatti entrare anche soggetti ritenuti appartenenti alla criminalità economica, ossia persone coinvolte – a vario titolo – in indagini o procedimenti penali per reati tipici dell'attività di impresa o per tutte quelle altre fattispecie di reato che nell'attività di impresa trovano la forma di manifestazione pressoché esclusiva (o, comunque, altamente significativa in relazione ai beni protetti).

Tale progressiva estensione dell'ambito applicativo delle misure di prevenzione alla pericolosità sociale che trova il suo fondamento in reati economici è fenomeno percepito ma non risulta alcuna indagine finalizzata a misurarne l'entità. Siamo ancora di fronte a casi sporadici, in cui le fattispecie economiche si pongono come ancillari ad una pericolosità sociale che trova il suo maggiore fondamento in reati di altra natura, oppure è in atto una tendenza a considerare socialmente pericolosi anche soggetti interessati da indagini o procedimenti legati esclusivamente a delitti prettamente legati al mondo dell'economia? E, se tale tendenza fosse riscontrabile, quanto è radicata nella prassi giudiziale la percezione delle misure di prevenzione quale strumento per contrastare la criminalità d'impresa?

Nel volume del dott. Edoardo Zuffada¹⁰ «*Homo oeconomicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*» (Giuffrè – 2022) l'autore fornisce spunti di grande

¹⁰ Avvocato e ricercatore presso l'Università degli Studi di Milano nonché allievo del prof. Fabio Basile (docente di Strategie di contrasto alla criminalità organizzata e misure di prevenzione presso l'Università degli Studi di Milano; coordinatore del Centro di ricerca coordinata sulle misure di prevenzione presso la medesima Università; autore di numerose pubblicazioni in tema di misure di prevenzione).

interesse – sia di tipo giuridico che di natura statistica – per rispondere a tali domande, seppure con riferimento ad un determinato ambito territoriale e temporale.

Grazie anche alla collaborazione del dott. Fabio Roia, che ha messo a disposizione del dott. Zuffada tutti gli oltre mille decreti emessi dal Tribunale di Milano (sezione Misure di prevenzione) nel periodo 2015 – 2021, il dott. Zuffada ha innanzitutto svolto un delicato ma essenziale lavoro di classificazione, isolando quei decreti emessi nei confronti di soggetti ritenuti socialmente pericolosi in quanto indagati o coinvolti in procedimenti penali esclusivamente per reati tipicamente legati al mondo dell'economia (escludendo, pertanto, tutti quei decreti emessi in procedimenti di prevenzione “ibridi” in cui, accanto a ipotesi delittuose lucrogenetiche, le persone proposte presentavano una carriera criminale più composita e connotata in via principale da reati di altra natura).

I decreti così identificati sono stati poi analizzati dall'autore per trarne i dati statistici illustrati nel corso del convegno, con riferimento ai diversi profili della normativa di prevenzione e alla sua concreta applicazione (tipologia di reati presupposto, rapporto con lo stato dei paralleli procedimenti penali, misure personali e patrimoniali, amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario delle imprese, ecc.).

2. Intervento del Dott. Edoardo Zuffada, assegnista di ricerca presso Univesità degli Studi di Milano

1. Premessa storica: la metamorfosi teleologica delle misure di prevenzione

Come correttamente evidenziato dal dott. Novik nel suo intervento, le misure di prevenzione ante delictum affondano le loro radici in un oscuro passato di repressione poliziesca e di compressione delle libertà individuali; un passato con il quale il legislatore repubblicano e, in una certa misura, anche la Corte costituzionale, non hanno fatto ancora adeguatamente i conti.

Le misure di prevenzione per come le conosciamo oggi trovano il loro immediato antecedente storico nelle misure di polizia ottocentesche, introdotte dal nascente Stato italiano nella legislazione di pubblica sicurezza a partire dalla metà del XIX secolo e via via sempre più potenziate nei decenni successivi: dalla c.d. legge Galvagno (l. n. 1339/1852) fino al testo unico di pubblica sicurezza del 1889 (r.d. n. 6144/1889), lo Stato liberale si è infatti progressivamente dotato di un vasto arsenale di strumenti parapenali per contenere i pericoli provenienti dalle classi subalterne e, nei momenti di maggiore tensione politico-sociale, dai dissidenti e dagli oppositori politici.

In linea di assoluta continuità con le scelte adottate dai governi liberali, anche il legislatore fascista ha fatto un uso massiccio delle misure di polizia le quali, per tutta la durata del regime totalitario, sono state brutalmente esaltate come mezzi atti a neutralizzare efficacemente ogni forma di opposizione o di “disturbo”. Ancora una volta, i destinatari “per elezione” del diritto di polizia sono la marginalità sociale, da un lato, e i dissidenti politici, dall'altro lato.

Dopo la breve parentesi del governo provvisorio, durante il quale le misure ante delictum sono state “reinventate” come strumento di lotta antifascista, con l’approvazione della Costituzione diviene pressante l’esigenza di definire il margine di compatibilità costituzionale delle misure di polizia.

Le sentenze nn. 2 e 11 del 1956 della Corte costituzionale, pur decretando l’incostituzionalità di una buona parte della disciplina delle misure di polizia contenuta nel t.u. di pubblica sicurezza del 1931, ammettono tuttavia implicitamente la compatibilità con la Carta costituzionale di misure sganciate dal processo penale e finalizzate al contenimento della pericolosità sociale e alla prevenzione dei reati.

Nello stesso anno, con la l. n. 1423 il legislatore introduce nell’ordinamento repubblicano una nuova disciplina delle misure ante delictum, le quali prendono per la prima volta il nome di misure di prevenzione. Tali nuove misure, pur essendo ripulite dai tratti più marcatamente illiberali che contraddistinguevano la legislazione previgente, ricalcano in larga parte gli istituti di polizia di epoca liberale e fascista e, ancora una volta, sono dirette a contenere le manifestazioni di pericolosità degli oziosi, dei vagabondi e, più in generale, delle fasce più povere della società.

Da questo momento in avanti si assiste a un lento e costante allargamento del diritto della prevenzione, sia con riferimento alle misure applicabili sia con riferimento ai possibili destinatari.

Tale duplice tendenza evolutiva non segue un percorso razionale e regolare, ma procede in modo sincopato e per interventi disorganici; interventi, peraltro, che sono spesso dettati dall’esigenza di fronteggiare più o meno prolungate fasi di recrudescenza del fenomeno mafioso. Ne è derivata una stratificazione normativa a volte incoerente e confusa, entro la quale i nuovi istituti di prevenzione patrimoniale convivono con quella ingombrante scoria di epoca post-unitaria e fascista rappresentata dalla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, la quale ha mantenuto inalterata nel corso del tempo la sua fisionomia e, anzi, è stata aggravata nei suoi contenuti attraverso la previsione di decadenze e divieti.

Così, in maniera un po’ casuale – e certamente ben oltre le originarie intenzioni del legislatore storico – il combinarsi dell’evoluzione degli strumenti di prevenzione patrimoniale con le nuove fattispecie di pericolosità generica tratteggiate dalla riforma del 1988 ha condotto a un ampliamento delle misure ante delictum alla criminalità economica in senso stretto: le difficoltà connesse alla repressione penale di questa categoria di reati – riguardanti tradizionalmente la complessità delle indagini e i brevi termini di prescrizione – hanno spinto la giurisprudenza, più o meno dalla fine dei primi anni Duemila, a sfruttare appieno le potenzialità espansive del diritto della prevenzione per estendere le misure ante delictum – con funzione surrogatoria del processo penale – anche ai “colletti bianchi”.

Preso atto di questa evoluzione applicativa, il legislatore ha deciso poi di assecondarla introducendo, con l. n. 161/2017, una specifica fattispecie di pericolosità – la nuova lett. i-bis) dell’art. 4 cod. antimafia – costruita attorno ad alcuni gravi reati contro la pubblica amministrazione.

2. Oggetto e metodologia della ricerca

Proprio muovendo dalla presa d’atto che le misure di prevenzione hanno progressivamente cambiato pelle, divenendo (anche) un penetrante strumento di “sorveglianza economico-finanziaria” volto al contrasto di illecite accumulazioni patrimoniali, la mia ricerca ha avuto ad oggetto lo studio del sistema ante delictum con particolare riferimento alla sua applicazione al contesto della “criminalità economica”, con tale espressione facendo riferimento non soltanto a quelle categorie di reato tipiche dell’attività d’impresa (su tutti, i reati fallimentari e i reati societari), ma anche a tutte quelle altre figure di reato che nell’attività imprenditoriale trovano la pressoché esclusiva forma di manifestazione e che comunque si caratterizzano in maniera significativa per l’offesa arrecata ai beni giuridici protetti.

Nell’ambito di questa tematica, una parte della ricerca è stata dedicata allo studio della prassi milanese, con l’intento, da un lato, di fare chiarezza in ordine alle dimensioni numeriche dell’applicazione delle misure ante delictum ai “colletti bianchi”, per comprendere quale “peso” ha questo nuovo trend all’interno della giurisprudenza di prevenzione e, dall’altro lato, di capire meglio chi sono gli autori di reati economici destinatari delle misure preventive e in quali casi viene attivato il procedimento di prevenzione per contrastare la criminalità economica.

È chiaro, evidentemente, che l’analisi della giurisprudenza di un solo Tribunale può essere soltanto indicativa di una tendenza, e che le mie riflessioni sono senz’altro parziali e suscettibili di correzioni (o falsificazioni) future. Non dimeno, mi sembra che i risultati di questa ricerca, sia pure parziale e limitata, possano contribuire a sgombrare il campo da alcuni possibili equivoci e “luoghi comuni”, e a evidenziare alcune criticità e incongruenze dell’attuale sistema di prevenzione ante delictum.

Più in particolare, questa parte empirica della ricerca è consistita nell’individuazione e nello studio dei decreti emessi, nei confronti di soggetti che si sono resi autori di reati economici, dalla Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2021; decreti che sono stati selezionati a seguito della consultazione di tutti i decreti, emessi nel periodo sopra indicato, sulla base della riconducibilità, o meno, del soggetto destinatario della misura nella categoria sociologica dei criminali economici.

In via del tutto stipulativa, ma con il conforto della più attenta dottrina criminologica in materia, ho escluso da tale categoria:

- i soggetti che – pur autori (o sospetti tali) di occasionali reati lucrogenetici – presentano una carriera criminale più “variegata”, comprensiva anche di reati (violenti) contro la famiglia o contro la persona;

- i soggetti che – pur autori (o sospetti tali) di reati lucrogenetici – hanno prevalentemente commesso reati di tipo “predatorio”, come furti, rapine ed estorsioni: se, infatti, la commissione di uno solo di questi delitti non incide significativamente sul profilo soggettivo del proposto, un trascorso costellato di simili fatti tende invece a connotare criminologicamente tale soggetto come criminale “comune” e, dunque, lo allontana dalla categoria sociologica dei white collars;

- i soggetti coinvolti in episodi di narcotraffico o di sfruttamento della prostituzione: sebbene, infatti, tali reati siano senz’altro volti a un’accumulazione di ricchezze, nondimeno essi esulano dalla definizione di “criminali economici” che ho adottato per lo svolgimento del mio lavoro e che ho poc’anzi ricordato, in ragione dell’illiceità che connota l’intera attività posta in essere per la realizzazione di quei reati;

- infine, i soggetti in qualche modo coinvolti in organizzazioni criminali di tipo mafioso. Se è vero, infatti, che le associazioni mafiose rappresentano senz’altro una delle manifestazioni più aggressive e pericolose di criminalità da profitto, esse rimangono comunque un fenomeno a sé stante, che non può e non deve essere confuso con la criminalità dei “colletti bianchi” in senso stretto, anche se assai frequentemente le dinamiche mafiose si intrecciano perversamente con il mondo della pubblica amministrazione e dell’imprenditoria.

I criteri di selezione che ho appena riassunto, è bene precisarlo, valgono per le misure emesse sia nei confronti delle persone fisiche, sia nei confronti delle persone giuridiche.

Con riguardo a queste ultime, l’unica misura presa in considerazione è l’amministrazione giudiziaria, la quale, codice antimafia alla mano, è la sola misura di prevenzione applicabile agli enti che può essere adottata anche a prescindere da influenze e condizionamenti mafiosi.

Mentre, infatti, la misura del controllo giudiziario di cui all’art. 34-bis cod. antimafia può essere disposta soltanto se le circostanze del caso concreto lascino «desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose» idonee a condizionare l’attività dell’impresa, la diversa e più grave misura dell’amministrazione giudiziaria può essere applicata – oltre che nei casi, di gran lunga più frequenti in quanto rispondenti alla ratio originaria dell’istituto, in cui l’ente sia sottoposto al condizionamento mafioso o comunque agevoli un soggetto sottoposto a misura di prevenzione o a processo penale per il reato di cui all’art. 416-bis c.p. – anche nei casi in cui la persona giuridica agevoli:

- › una persona destinataria di una misura di prevenzione personale o patrimoniale sulla base di presupposti diversi dall’appartenenza o dal fiancheggiamento alla mafia;

- › una persona sottoposta a procedimento penale per uno dei reati di cui all'art. 4 lett. b) e i-bis) cod. antimafia;
- › una persona sottoposta a procedimento per i reati di cui agli artt. 603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter c.p.

È evidente che anche tali fattispecie delittuose possono senz'altro considerarsi dei reati-spia della presenza mafiosa all'interno del tessuto economico legale, ed è verosimilmente in quest'ottica che il legislatore li ha richiamati in maniera esplicita sganciandoli dal riscontro di un'infiltrazione mafiosa: in tal modo si è data la possibilità ai giudici di intervenire anche in quelle realtà aziendali nelle quali, pur non essendo ancora evidente l'influenza mafiosa, vi sono comunque elementi per ritenere che, proprio in ragione della propensione a commettere una certa tipologia di reati da parte dell'impresa, vi sia una maggiore permeabilità al condizionamento mafioso.

Tuttavia, l'ampia formulazione impiegata dal legislatore ha lasciato aperta la possibilità al giudice di disporre l'amministrazione giudiziaria nei confronti di imprese che, pur agevolando la commissione di uno dei reati appena sopra richiamati, siano del tutto estranee al gioco mafioso. Ed è proprio questo specifico orizzonte applicativo, ancora una volta delineatosi un po' casualmente e certamente non perseguito dal legislatore, che ho inteso indagare nel mio lavoro di ricerca.

3. I risultati della ricerca

Comincio subito col precisare che i procedimenti di prevenzione avviati nei confronti di “colletti bianchi” nel periodo compreso tra il 1° gennaio del 2015 e il 31 dicembre del 2021 sono settanta (in particolare: sessantotto nei confronti di persone fisiche e due nei confronti di persone giuridiche), per una percentuale del 6,67% rispetto al numero complessivo dei decreti emessi nel medesimo arco temporale. Tale percentuale non risulta tuttavia costante negli anni.

Un altro dato interessante riguarda la carriera criminale dei soggetti destinatari. Nel 71% dei casi (corrispondente a quarantotto decreti) si tratta di persone già condannate in via definitiva almeno una volta, mentre il restante 29% (pari a venti decreti) fa riferimento a proposti che, al momento dell'avvio del procedimento di prevenzione, sono incensurati. Va peraltro sottolineato che in tutti i casi esaminati anche il proposto incensurato è già stato coinvolto in procedimenti penali (conclusi con archiviazioni, sentenze di non luogo a procedere, sentenze di proscioglimento o di assoluzione) o, al momento della proposta, risulta indagato o condannato in via non definitiva: in altri termini, nel campione studiato non ho individuato decreti applicativi di misure di prevenzione personali o patrimoniali nei confronti di soggetti mai interessati da indagini penali.

Questo dato – riferito (quantomeno) alla criminalità di tipo economico – suggerisce un impiego delle misure di prevenzione in un'ottica surrogatoria e

anticipatoria rispetto al diritto penale. Il sistema ante delictum, infatti, sembra non godere di uno spazio di intervento “autonomo”, ma si combina sempre al processo penale, o sostituendosi a esso nei casi in cui non si sia pervenuti a una sentenza di condanna, oppure anticipando la reazione statale nei confronti di un soggetto la cui responsabilità penale non è stata ancora accertata definitivamente. Se quanto appena detto corrisponde al vero, resta davvero poco della funzione preventiva e della logica ante delictum del sistema di prevenzione: ben lontano dall’impedire la futura commissione di reati da parte di chi ha manifestato (solo) comportamenti devianti e antisociali, il diritto preventivo finisce non di rado per operare come misura di sicurezza “atipica” con funzione antirecidivante.

Un terzo dato di grande interesse è rappresentato dalla tipologia di misure applicate (esclusi, ovviamente, i nove casi in cui la richiesta dell’organo proponente è stata rigettata e i due casi riferiti a persone giuridiche, in cui è stata applicata l’amministrazione giudiziaria): in quarantadue casi è stata ordinata l’applicazione della misura patrimoniale, con una netta prevalenza delle ipotesi di applicazione disgiunta (in trentuno casi è stata disposta la sola confisca, mentre negli altri undici la misura ablatoria è stata accompagnata dalla sorveglianza speciale); in diciassette casi è stata applicata la sola misura personale.

Un ulteriore dato da sottolineare riguarda le categorie di pericolosità. In particolare, la fattispecie maggiormente richiamata è quella di cui all’art. 1, lett. b), cod. antimafia: in quaranta casi da sola, in tredici casi congiuntamente alla lett. a) e, infine, in sette casi insieme con la lett. c). Al contrario, le fattispecie di cui alle lett. a) e c) risultano decisamente marginali, dal momento che in due casi esse figurano come unico presupposto soggettivo per l’applicazione delle misure di prevenzione. Inoltre, in cinque decreti il Tribunale inquadra il proposto nella fattispecie di cui all’art. 4, lett. b), cod. antimafia, per il solo fatto dell’imputazione o della condanna per il reato di cui all’art. 512-bis c.p. o per il reato di cui all’art. 452-quaterdecies c.p., e in un solo caso viene fatto richiamo all’art. 4, lett. i-bis), cod. antimafia, salvo poi escludere l’integrazione della fattispecie nel caso concreto.

Sul piano dei contenuti dei decreti, mi limito qui a due osservazioni.

Anzitutto, non hanno trovato un adeguato riscontro nella prassi applicativa gli sforzi interpretativi messi in atto dalla Corte di cassazione nello scindere il giudizio di pericolosità in una fase diagnostica e in una successiva e distinta fase prognostica. In effetti, dalla lettura delle motivazioni sembra emergere un frequente “appiattimento” della prognosi sulla diagnosi, quasi che la constatazione della commissione di reati sia di per sé sufficiente per affermare la probabilità di reiterazione degli stessi: in altri termini, raramente si riesce a rintracciare nel tessuto argomentativo dei decreti la valorizzazione di elementi ulteriori e diversi dai precedenti penali e dai carichi pendenti che siano effettivamente sintomatici di una pericolosità in atto.

Inoltre, registro che, nonostante la più volte ribadita autonomia del procedimento di prevenzione rispetto al processo penale, di rado il giudice della prevenzione si emancipa dall’accertamento della responsabilità in sede penale

ai fini dell'inquadramento del proposto in una delle categorie soggettive e della perimetrazione temporale della pericolosità.

Nel rilevare questa "dipendenza funzionale" dell'azione di prevenzione rispetto a quella penale, non intendo certo stimolare opposti approcci applicativi, che prescindano del tutto dalle indicazioni emergenti nell'ambito dei procedimenti penali eventualmente già avviati: allo stesso tempo, però, se davvero il materiale conoscitivo del giudice della prevenzione si riduce in molti casi a un mero "travaso" di quanto già emerso nei procedimenti penali, l'autonomia del binario preventivo finisce per ridursi sostanzialmente a una assenza di pregiudizialità rispetto al processo penale.

Rimandando al lavoro monografico per più approfondite riflessioni, mi limito qui a sottolineare come, anche all'esito dello studio della prassi, il bilancio complessivo di questo nuovo trend applicativo delle misure di prevenzione presenti luci e ombre.

Certamente appare del tutto inadeguata a contenere le manifestazioni di pericolosità degli autori di reati economici la misura della sorveglianza speciale, i cui contenuti sono ancora oggi calibrati su un tipo di criminalità affatto diversa. Inoltre, in ragione dei suoi evanescenti presupposti applicativi e della sua accentuata afflittività, la misura di prevenzione personale finisce per fornire una risposta decisamente sproporzionata al fenomeno della criminalità economica.

Un giudizio ugualmente negativo dev'essere formulato rispetto all'impiego dell'amministrazione giudiziaria al di fuori dei contesti di condizionamento mafioso, e la ragione di una tale giudizio risiede essenzialmente nel fatto che la misura di prevenzione di cui all'art. 34 cod. antimafia rischia di diventare, nel settore della criminalità economica in senso stretto, un concorrente sleale del più garantito sistema della responsabilità da reato dell'ente di cui al d.lgs. n. 231/2001, fornendo una risposta che, se nei contenuti è praticamente sovrapponibile all'istituto del commissariamento di cui all'art. 15 d.lgs. n. 231/2001, nei presupposti applicativi risulta decisamente più agile e snella. In definitiva, ciò che si teme è il rischio di un vero e proprio law shopping.

Diversa, invece, è la valutazione che compio rispetto all'istituto della confisca, la quale, a differenza della misura personale, presenta presupposti applicativi più saldi e un minor rischio di sovrapposizione con le misure ablatorie penali. Inoltre, sul piano dell'effettività della misura, non v'è dubbio che una misura patrimoniale con finalità recuperatoria costituisca uno strumento di sicura efficacia nel contrasto della criminalità lucrogenetica.

CAPITOLO 4 di Francesco Giovannini

Le storture e i limiti della normativa: il caso del Parco eolico di Capo Rizzuto

1. Intervento dell'Avv. Francesco Giovannini, studio Eversheds Sutherland

L'evidente deficit di tassatività/determinatezza della disciplina delle misure di prevenzione, con le rilevanti incertezze interpretative che ne conseguono, rende spesso possibili provvedimenti assolutamente non condivisibili da parte dell'Autorità Giudiziaria, che possono condurre a conseguenze pregiudizievoli per gli interessi delle imprese a vario titolo coinvolte, che a loro volta possono comportare significativi danni al tessuto economico in cui esse operano, spesso caratterizzato da strutturali debolezze, soprattutto nelle zone meno sviluppate del nostro Paese.

Il Parco eolico di Isola di Capo Rizzuto (KR) nasce da un progetto realizzato da imprenditori tedeschi e sammarinesi che ottengono allo scopo un finanziamento di 200 mln. di Euro da parte di una banca tedesca a titolo di "project finance": il prestito sarebbe stato ripagato una volta che il Parco eolico avesse iniziato a macinare utili attraverso la vendita dell'energia "pulita" prodotta e l'ottenimento dei cd. "certificati verdi", negoziabili nell'apposito mercato.

Iniziati i lavori, la DDA di Catanzaro procede penalmente nei confronti di un presunto esponente della mafia locale e degli imprenditori proprietari delle quote della società che realizza il progetto per il reato di cui all'art. 12-quinquies, d.l. 306/1992, poiché i formali proprietari del parco sarebbero stati solo dei prestanome al servizio dalla mafia. Ciò perché, in breve, i terreni su cui era stata edificata l'opera sarebbero stati di proprietà di famiglie legate ad una cosca locale, alcuni servizi e alcune opere minori erano stati appaltati ad imprese locali sospette di contiguità con la suddetta cosca ed, infine, in alcune intercettazioni di supposti esponenti della 'ndrangheta avrebbero espresso il proprio "interesse" per l'edificando Parco eolico.

Senonchè, già dalle rogatorie richieste in Germania dalla DDA veniva appurato che il finanziamento necessario alla realizzazione del progetto era stato erogato da una banca tedesca tramite provvista che nulla aveva a che fare con rimesse provenienti da supposte organizzazioni malavitose, e che i soci tedeschi coinvolti nel progetto non solo non erano "teste di paglia", ma erano, per lo più, imprenditori con effettiva e risalente esperienza nel settore delle energie alter-

native, il che poteva/doveva ragionevolmente indurre ad escludere che questi ultimi favorissero attività della criminalità organizzata calabrese quali meri intestatari fittizi di quote societarie. Sulla base di queste risultanze, i sequestri inizialmente disposti nel procedimento penale vengono revocati, con provvedimenti confermati dal vaglio della Cassazione. Per la cronaca, gli imputati sono stati assolti nel 2020 a seguito di giudizio abbreviato.

Parallelamente al procedimento penale, la DDA di Catanzaro chiede il sequestro di prevenzione del Parco ex art. 20, d.lgs. 159/2011 al Tribunale di Crotone (sezione misure di prevenzione), che rigetta la richiesta di sequestro d'urgenza e assume la riserva sul merito delle richieste di applicazione delle misure di prevenzione personale e patrimoniale richieste dalla Procura. Pur non essendo stato ancora depositato il provvedimento da parte del Tribunale, dopo alcuni mesi la stessa DDA, sostenendo l'esistenza di un elemento nuovo costituito da dichiarazioni di un "pentito", dà origine ad un nuovo procedimento di prevenzione per gli stessi fatti dinanzi al Tribunale di Crotone, che stavolta, in diversa composizione rispetto alla precedente richiesta della DDA, dispone il sequestro del Parco (e di altri beni della società) e l'applicazione della misura di prevenzione personale a carico del "proposto". Successivamente, il Tribunale di Crotone dispone la confisca del Parco (e di altri beni sequestrati), provvedimento che viene poi confermato dalla Corte di Appello di Catanzaro.

A seguito dell'iniziale sequestro di prevenzione, il Parco viene commissariato e, ovviamente, produce energia a scartamento ridotto; inoltre, ha inizio una vertenza con il gestore dei servizi energetici a causa della mancata attribuzione dei cd. "certificati verdi" (essenziali ai fini della riuscita del progetto e del ripagamento del finanziamento). In sostanza, il Parco, perfettamente funzionante (all'epoca della sua costruzione, il più grande d'Europa), rischia di collassare a causa del mancato ripagamento del finanziamento e delle legittime richieste dei suoi fornitori. Nel contempo, viene affermata l'insussistenza della "buona fede" della banca straniera finanziatrice, in quanto i magistrati sostengono che la banca avrebbe dovuto scoprire di stare finanziando un progetto in mano alla mafia locale; la conseguenza di ciò è la negazione della (peraltro parziale) forma di ristoro prevista ex art. 52 e segg., d.lgs. 159/2011 per i titolari di diritti di garanzia sul bene confiscato.

Con sentenza n.43405 del 2019, la V sezione penale della Corte di Cassazione annulla i provvedimenti emessi dalla A.G. calabrese, statuendo i seguenti principi di diritto:

1. la confisca di prevenzione presuppone che il soggetto "proposto" (nel caso di specie, asseritamente appartenente alla mafia locale), di cui agli artt. 1 e 4, richiamati dall'art. 17 con riferimento alle misure patrimoniali, del d.lgs. 159/2011, eserciti una vera e propria signoria uti dominus sul bene oggetto della misura (anche se formalmente di proprietà del terzo), tanto da avere il pieno godimento e la incontrastata disponibilità di fatto sullo stesso. Non basta, ai fini della confisca, che sia documentato l'interesse imprenditoriale in riferimento al soggetto in questione, anche nel caso in cui lo stesso (o

persone ed enti in qualche modo a lui collegati) risulti in qualche modo favorito dall'iniziativa economica promossa dal terzo;

2. la misura di prevenzione patrimoniale non può essere strumento per sopperire alla mancata applicazione di misure cautelari reali nell'ambito del procedimento penale parallelamente in corso sugli stessi fatti. Secondo la Suprema Corte, se è vero che i provvedimenti in materia di misure di prevenzione patrimoniali sono sempre suscettibili di modifica in relazione all'emersione di fatti o aspetti nuovi, nel nostro ordinamento opera una vera e propria "preclusione processuale", nel senso che, in mancanza di autentici elementi nuovi in grado di modificare realmente il quadro fattuale e giuridico preesistente, il rigetto del sequestro in sede penale comporta l'impossibilità di ottenere il sequestro/confisca sullo stesso bene in sede di prevenzione.

La sentenza della Suprema Corte contribuisce a precisare, in maniera chiara e condivisibile, sia cosa si debba intendere per "diponibilità" del bene ex art. 17 d.lgs. 159/11, sia alcuni limiti per l'applicazione delle misure di prevenzione, la cui funzione è intrinsecamente eterogenea rispetto alle misure cautelari reali nel procedimento penale, tanto da non potersene avallare l'applicazione quali semplici sostituti o surrogati di queste ultime.

CAPITOLO 5 di Stefano Gerunda

L'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali e le conseguenze per i creditori del proposto

1. Intervento dell'Avv. Stefano Gerunda, studio La Scala

Effettuato l'inquadramento storico delle misure di prevenzione, è necessario però evidenziare un aspetto applicativo di esse – relativo alle misure patrimoniali – di non secondaria importanza per i traffici economici: le conseguenze per i terzi.

Infatti, nell'analisi delle misure di prevenzione patrimoniali troppo spesso viene fornita una visione parziale del fenomeno giuridico – incentrata quasi esclusivamente sul destinatario della misura, il c.d. “proposto” – senza tenere in debita considerazione quali siano le conseguenze per coloro che hanno intrattenuto rapporti economici con quest'ultimo.

Tale visione “ampliata” del fenomeno può però essere resa proprio dal penalista degli studi multidisciplinari, il quale è chiamato ad effettuare precise valutazioni giuridiche ed economiche non solo con riferimento alla posizione del proposto, ma anche in relazione a tutti quei terzi “colpiti indirettamente” dalla misura patrimoniale applicata.

In questa sede si vuole richiamare l'attenzione sulla tutela serbata ai creditori del proposto, i quali – nella maggior parte dei casi – patiscono un grave pregiudizio dall'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale a carico del proprio debitore.

Al riguardo, il c.d. “Codice Antimafia” (D. Lgs. 159/2011), agli artt. 52 e ss., prevede un'apposita disciplina finalizzata a fornire una tutela al ceto creditorio del proposto: ebbene, secondo la normativa i creditori che vantano una pretesa sorta precedentemente al sequestro possono intervenire nel procedimento di prevenzione chiedendo il riconoscimento di quanto loro dovuto. Nel caso il suddetto credito venga ammesso, sarà poi lo Stato a dover provvedere al pagamento.

Ciò alla presenza di alcune specifiche condizioni. L'impostazione originaria del Codice Antimafia prevedeva che il credito, per essere riconosciuto e dunque “saldato” dallo Stato, non dovesse essere strumentale all'attività illecita del desti-

natario della misura, a meno che il creditore non dimostrasse di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità.

Sicché, era richiesto al creditore, alternativamente, di provare la mancanza di strumentalità del credito o – nel caso in cui questo si fosse rivelato effettivamente strumentale all'attività illecita svolta dal debitore – la propria buona fede.

Tuttavia, la L. 161/2017 ha modificato la disciplina, imponendo requisiti più stringenti al creditore. Nello specifico, a seguito della novella, ai fini di vedere riconosciuta dallo Stato la propria pretesa, il terzo è sempre tenuto a dimostrare l'insussistenza del nesso di strumentalità del proprio credito rispetto all'attività illecita del debitore ma, cumulativamente, dovrà anche dimostrare la propria buona fede.

In altri termini, mentre con la norma previgente il creditore era tenuto solo a provare che il credito non fosse strumentale all'attività illecita, e nel caso non ci fosse riuscito, era suo onere dimostrare la propria buona fede, ora invece il creditore non può essere ammesso a provare la propria buona fede quando il Giudice stabilisce che il credito era strumentale all'attività illecita.

È evidente, quindi, che dopo la riforma del 2017 i creditori potrebbero veder frustrate le proprie pretese per circostanze su cui difficilmente avrebbero potuto avere contezza al momento in cui era sorto il credito.

Ciò inevitabilmente si traduce in un ingiustificato diniego del riconoscimento del credito da parte dello Stato poiché il terzo – pur essendo in buona fede, non potendo conoscere, o anche solo ipotizzare, che la propria pretesa sia stata strumentale ad un'attività illecita del debitore – subirebbe un pregiudizio economico dovuto al mancato pagamento da parte dell'Autorità. Mancato pagamento determinato da circostanze a lui ignote e che neppure era tenuto ad indagare.

Il legislatore, forse resosi conto dei requisiti eccessivamente rigorosi introdotti nel 2017 – novellando l'art. 23 del Codice Antimafia – ha concesso ai creditori la possibilità di poter interloquire direttamente nel procedimento applicativo della misura, al fine di far valere da subito le proprie ragioni, soprattutto in tema di strumentalità del credito.

Siffatta possibilità è stata probabilmente concessa anche per evitare che il creditore del proposto possa subire una decisione riguardante la propria pretesa in assenza di contraddittorio, vanificando ogni possibile chance di vederla ammessa nella successiva fase di verifica dei crediti prevista dagli artt. 52 e ss. del Codice.

Tale facoltà concessa al creditore di intervenire direttamente nel procedimento applicativo della misura di prevenzione patrimoniale non supera però tutte le oggettive difficoltà introdotte dal legislatore nel 2017.

APPENDICE 1

Rassegna stampa

L'attualità del tema delle misure di prevenzione è sotto gli occhi della cronaca giudiziaria di cui vi forniamo un estratto di alcuni recenti articoli degli ultimi mesi.

Numerose società della logistica o con numerosi appaltatori sono state colpite da queste procedure soprattutto per non aver attuato controlli preventivi ed aver fatto lavorare società terze (di fatto fornitori) collegate con ambienti vicini alla criminalità organizzata.

Da qui il lavoro di ripulitura e riorganizzazione interna che è stata per lo più premiata dalle Autorità Giudiziarie.

Un nuovo fronte per il lavoro degli studi Multipractice con dei dipartimenti penali.

L'inchiesta
di Luigi Ferrarini

Agevola ditta di un mafioso azienda messa sotto «tutela» Controllo giudiziario per l'impresa che costruisce il polo logistico

Inizia per gli inquirenti come «capicella» di un grosso adappaltatore già condannato in passato per l'edificata (Piero Paolo Portolani) ed infine è coinvolto nell'attività della società appaltatrice Intra, una progressivamente accettata da questo gruppo familiare di tipo dipendente, 30 milioni di fatturato) stabilmente per una sorta di connivenza economica, fino ad accettare e agevolare la Medi Opere s.p.a. (società gestita di fatto da Portolani) nel giugno della fase dei rapporti di natura commerciale fra le due imprese interessate. In base a questa lettura la sezione II bis di Pretura del Tribunale di Milano, presieduta dal giudice Fabio Rota, ha disposto la misura della «sottostituzione giudiziaria» della vertice.

L'aggiudicazione nel febbraio scorso dell'appalto da 54,6 milioni di euro banale della manipolazione militare per la realizzazione della nuova giustiziana logistica situata all'interno del Comparto Alcantara di Milano in via Lezionario, appalto a sua volta per la parte civile della

... nella tempesta dei servizi di trasporto per 1,2 mi-



L'impresa è stata autorizzata a partecipare a appalti per prodotti e servizi

lioni di euro. Come già in altri casi s'è appurato dal Tribunale milanese (su richiesta del pm Silvia Bonaldi e Paolo Sironi, in questo caso con proposta conclusiva della Direzione Investigativa antimafia), l'invio del provvedimento è volutamente contestata perché i giudici Roberto Tallarida non vanno il «banco» del totale omologamento dell'azienda,

ma utilizzano lo strumento sanzionatorio dell'adempimento ai vertici societari per ai fini di un commercialista (Cesare Minardi) e di un avvocato (Luca Bazzani) nominati dal Tribunale per «legittimare lo specifico settore dei rapporti con i fornitori, e impedire che il libero esercizio di attività economica (in sé anche lecita) aggravi - quantomeno sul piano della «risposta»

l'azienda «colposa» di una condotta censurabile - l'attività di soggetti (come appunto Portolani) condannati per associazione mafiosa. Non si tratta cioè di un'impresa che non possa inalterabilmente del mafioso, e i suoi amministratori non sono indagati nei processi penali. L'attività dell'amministrazione giudiziaria non è infatti repressiva, ma punitiva, cioè finalizzata non a punire l'individuo che sta partecipe o complice dell'associazione criminale, ma a contrastare la comunicazione antigiuridica di imprese sane. Tutto che l'intervento del Tribunale, pur andando invariabilmente a compromettere il diritto di impresa privata costituzionalmente protetto, è limitata a regolamentare per «diligente» tutti gli strumenti di governo aziendale utili a scongiurare futuri coinvolgimenti.

Nel caso della adempimento al problema sarebbe stato già nel fallimento del colosso etico aziendale del 2002 e del modello organizzativo interno del 2001, i quali prevedevano la tenuta di non interrotti rapporti con soggetti che non fossero fornitori o amministratori o dipendenti delle società fornitrici, e di evitare comunque fornitori che

Il caso
La sezione II bis di Pretura del Tribunale di Milano ha disposto l'«autorizzazione giudiziaria» della vertice della ditta posta all'appalto della logistica

L'azienda è stata autorizzata a partecipare a appalti per prodotti e servizi

Giornale 17 Novembre 2012 Cronaca della Sa

avessero in corso procedimenti penali per appalti o per connivenza di mafia, «alleggerendo palesemente violenze», sostengono gli inquirenti sulla scorta di molte intercettazioni «tra Portolani e soggetti riconducibili alla

dalle quali emerge chiaramente che Portolani la persona persona partecipa alle trattative sul periodo e sulle modalità di esecuzione dei lavori: quel Portolani che nel 2003 a Torino aveva scritto sotto una sentenza definitiva per associazione mafiosa «in

quinto mandato della magistratura quanto meno dal 2004 con la ditta di «sua», e che nel giugno scorso è finito agli arresti concludendo per l'ipotesi di «adattamento fraudolento di valore», accusato cioè

La misura
I giudici affiancano i vertici della vertice con due amministratori

di aver intestato le quote della ditta (di fatto Stefano Tacino la provincia di Milano) all'apparente socio unico (dal 2004).

... con un espediente per continuare ad operare tramite la società estero il rischio di un coinvolgimento in procedimenti diretti all'applicazione di misure di prevenzione».

... fa sapere che «ovvero ogni operazione vertice interna sulla scorta a completa disposizione di tutte le autorità competenti per fornire ogni informazione utile».

Romano@corriere.it

Interventi

Da impresa a rischio sfruttamento e frodi a modello di gestione preventiva dei reati

«Da una iniziale gestione libera e finalizzata, che ha fatto spuntare una nuova struttura...»

Commercio elettronico: Accolta la richiesta di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di un regolamento per l'attività di commercio elettronico

«Sono in un gruppo a guidare il...»

L. Pizzani

L'indagine sulla Gls

Il rientro nella legalità costa 38 milioni di euro al gigante della logistica

Il subappalto alla ditta del clan: «Serbatoio di lavoratori»

Fatti: Il gruppo di lavoro... La ditta... Il gruppo...

La parte analizzata è il gigante della logistica... Il gruppo di lavoro...

«Tra i pagati con contratto...»

Il gruppo di lavoro... Il gruppo di lavoro...

Come gli altri concorrenti, la ditta... Il gruppo di lavoro...

degna, anche se con tempistiche... Il gruppo di lavoro...

Al di là del caso specifico, emerge... Il gruppo di lavoro...

Gli affari

«Lui mi dice: il debito che ho...»

La cronologia economica... Il gruppo di lavoro...

Luigi Ferrarotta

Fine del commissariamento per

di Raffaella Calandra
25 febbraio 2020



Davanti alla «consistente bonifica aziendale», il Tribunale dispone l'immediata revoca del commissariamento per

. Che può «ripresentarsi sul mercato, con un nuovo modello di gestione orientato a trasparenza e legalità», scrivono i giudici, in un decreto in cui stigmatizzano anche le criticità dell'intero comparto della logistica.

Il decreto del Tribunale di Milano - In quattordici pagine, la Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano accoglie la richiesta delle parti e fa terminare, in anticipo di tre mesi, l'amministrazione giudiziaria, stabilita nel maggio 2019 per caporalato, per la società che in Italia conta 42 sedi e mille dipendenti. I giudici apprezzano il «rispetto delle prescrizioni» da parte della multinazionale, gli sforzi di programmazione ed economici messi in atto, ma anche «la velocità nella loro realizzazione». Nel provvedimento, si passano in rassegna vari aspetti: l'introduzione e la verifica dei nuovi modelli organizzativi; la rinegoziazione dei vecchi contratti; la tutela dell'occupazione, ma anche le questioni rimaste aperte, come il contenzioso con i lavoratori del consorzio, sottoposto a sequestro nell'ambito di un'inchiesta della Procura di Pavia: «Non si è riusciti a definire i termini di un accordo tombale, malgrado il versamento di una somma pari a 6 milioni di euro».

Il contratto con Mondadori

Il via libera dal Tribunale, alla chiusura anticipata del commissariamento, è maturato dopo aver ricevuto un'integrazione della relazione dell'amministratore giudiziario, ma anche la soluzione di un

complesso accordo tra _____ e _____, che «produceva una perdita per la società amministrata di 1 milione di euro al mese», riportano i giudici. E questo avveniva «per fattori che non si è riusciti ad accertare (imperizia legale e gestionale? Strategia aziendale, corruzione tra privati?)», si chiede il Tribunale. Alla fine, quel contratto, che sarebbe scaduto nel 2026, è stato sostituito da uno nuovo, con corrispettivi mensili aumentati di 190mila euro e un'intesa condivisa, anche grazie «alla disponibilità – sottolineano i giudici – dell'amministratore delegato _____».

Il mercato della logistica

Il via libera alla fine anticipata della misura nasce anche dalla consapevolezza maturata dal Tribunale della «crisi reputazionale», sofferta dalla società, proprio per la presenza dell'autorità giudiziaria: invece di essere un elemento di maggiore affidabilità, riflettono i giudici **Fabio Roia, Veronica Tallarida, Ilario Pontani**, ha messo in fuga da _____ non pochi clienti. Tanto che, come anticipato dal Sole24ore, anche la documentazione fornita dagli avvocati della multinazionale con l'elenco di clienti storici, passati da _____ ad altre società, è divenuto materiale per l'inchiesta preliminare, sul mondo della logistica, portata avanti dal pm **Paolo Storari**. Il dubbio degli inquirenti, condiviso ora dalle Misure di Sorveglianza, è che la presenza dei «presidi giudiziari costituisca un fattore di disincentivazione all'accordo, qualora i grandi committenti – riflettono i giudici nel decreto - intendano operare in zone grigie». In questi nove mesi di attività, l'amministratore giudiziario, _____, ha acquisito e segnalato in Procura diverse «notizie di reato a carico di società, per omesso versamento dell'Iva».

Casi che rientrano nel quadro di un mercato della logistica, «fortemente condizionato da situazioni di sfruttamento e illegalità diffusa, ancorata – nota il presidente, Fabio Roia - ad utilizzo di società cooperative create come schermo giuridico e leve di evasione di imposta».

Il protocollo di legalità - Per questo, dopo la convocazione di un tavolo in Prefettura, si sta ora stilando un protocollo di legalità. E «l'adesione o meno a tale progetto evidenzierà – concludono i giudici - l'approccio politico di tutti gli enti, alcuni dei quali già hanno sollevato però perplessità».

Riproduzione riservata ©

ARGOMENTI Autorità Giudiziaria Fabio Roia Ilario Pontani

15/09/2024 15:50:15 Copyright © Leolab - Tutti i diritti riservati

*** **LEOLAB** ***

APPENDICE 2

Programma dell'evento



MARTEDÌ, 22 NOVEMBRE 2022

DALLE 16:45 - 19:00

Studio BonelliErede, Milano, via Barozzi 1

Misure di prevenzione e ruolo del penalista tra compliance e attività giudiziale

Saluti iniziali

Giuseppe Giacomini - ASLA

Conte & Giacomini

Piero Magri - Osservatorio Penalisti Studi Multipractice

R&P Legal and Tax

Moderatore

Francesco Sbisà

BonelliErede

Interventi

Stefano Gerunda

La Scala

introduce

Adet Toni Novik

ex Magistrato di Corte di Cassazione

Inquadramento storico

Andrea Scarpellini

Villa Roveda Associati

introduce

Edoardo Zuffada

Assegnista di ricerca presso Università

degli Studi di Milano

Recenti pronunce del Tribunale di Milano

Nicolò Pelanda

LCA Studio Legale

introduce

Jessica Meloni

Legal counsel di Ceva Logistics

Il punto di vista dell'impresa

Francesco Giovannini

Eversheds Sutherland

Le storture e i limiti della normativa

Domande e dibattito

Al termine seguirà cocktail

ORGANIZZATO DA



La partecipazione in presenza è a inviti. Chi intende partecipare via web dovrà iscriversi sul sito web www.aslaitalia.it alla sezione "Attività/ Formazione/Formazione permanente". Gli iscritti riceveranno il link per l'accesso al webinar in tempo utile.

ASLA, Associazione Studi Legali Associati (www.aslaitalia.it), editrice di questo Quaderno comprende circa cento fra i principali Studi legali nazionali e di affiliazione estera operanti in Italia (fra cui quelli a cui appartengono il curatore e i co-autori del Quaderno stesso, sotto specificati), ove è stata costituita nel 2003 come organizzazione apolitica senza scopo di lucro, operando in particolare nel settore del diritto d'impresa e con il fine di promuovere e diffondere la cultura e le modalità più attuali dell'esercizio della professione legale in forma associata, organizzata e certificabile.

In particolare, hanno contribuito a questo Quaderno:

L'Avv. **Piero Magri**, dello Studio Legale RP Legal & Tax, coordinatore della pubblicazione del presente quaderno.

L'Avv. **Giuseppe Giacomini**, dello Studio Legale Associato Conte e Giacomini di Genova,

L'Avv. **Stefano Gerunda**, dello Studio Legale Associato La Scala.

L'Avv. **Francesco Giovannini**, dello Studio Legale Associato Eversheds Sutherland.

Il Dott. **Adet Toni Novik**, Magistrato già Consigliere di Cassazione

L'Avv. **Francesco Sbisà**, dello Studio Legale Associato BonelliErede

L'Avv. **Andrea Scarpellini**, dello Studio Legale Associato Villa Roveda e Associati

Il Dott. **Edoardo Zuffada**, Assegnista di ricerca presso Università degli Studi di Milano.

Pubblicazione giuridica n° 23 di ASLA (Associazione Studi Legali Associati)
(20 marzo 2023)

A cura del Gruppo di lavoro sul Diritto Penale dell'Economia
Curatore: Piero Magri

Editor: Ezio Rotamartir

I materiali raccolti nella presente pubblicazione hanno valore soltanto
esemplificativo e non vanno intesi come specifiche raccomandazioni
di ASLA.

©2023 ASLA - Associazione Studi Legali Associati

Impaginazione, elaborazioni grafiche e illustrazioni: Ezio Rotamartir
Progetto grafico originale: Edoardo Steiner

www.aslaitalia.it

Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione con qualsiasi mezzo, salvo
autorizzazione scritta di ASLA - Associazione Studi Legali Associati.

ASLA, Associazione Studi Legali Associati (www.aslaItalia.it), editrice di questo Quaderno, comprende circa cento fra i principali Studi nazionali e di affiliazione estera operanti in Italia, ove è stata costituita nel 2003 come organizzazione apolitica senza scopo di lucro, operando in particolare nel settore del diritto d'impresa e col fine di promuovere e diffondere la cultura e le modalità più attuali dell'esercizio della professione legale in forma associata, organizzata e certificabile.

In particolare, hanno contribuito a questo Quaderno:

L'Avv. **Piero Magri**, dello Studio Legale RP Legal & Tax, coordinatore della pubblicazione del presente quaderno.

L'Avv. **Giuseppe Giacomini**, dello Studio Legale Associato Conte e Giacomini di Genova,

L'Avv. **Stefano Gerunda**, dello Studio Legale Associato La Scala.

L'Avv. **Francesco Giovannini**, dello Studio Legale Associato Eversheds Sutherland.

Il Dott. **Adet Toni Novik**, Magistrato già Consigliere di Cassazione

L'Avv. **Francesco Sbisà**, dello Studio Legale Associato BonelliErede

L'Avv. **Andrea Scarpellini**, dello Studio Legale Associato Villa Roveda e Associati

Il Dott. **Edoardo Zuffada**, Assegnista di ricerca presso Università degli Studi di Milano.

www.aslaitalia.it

ASLA, Associazione Studi Legali Associati, www.aslaitalia.it, editrice di questo Quaderno, comprende circa cento fra i principali Studi nazionali e di affiliazione estera operanti in Italia (fra cui quelli a cui appartengono le curatrici e i co-autori del Quaderno stesso, sopra specificati), ove è stata costituita nel 2003 come organizzazione apolitica senza scopo di lucro, operando in particolare nel settore del diritto d'impresa e con il fine di promuovere e diffondere la cultura e le modalità più attuali dell'esercizio della professione legale in forma associata, organizzata e certificabile.

