



di Andrea Girella

LA MISURA DI PREVENZIONE PATRIMONIALE DEL SEQUESTRO NELLE ULTIME MODIFICHE AL CODICE ANTIMAFIA

Andrea GIRELLA è Ufficiale Superiore del Corpo della Guardia di Finanza. Autore di pubblicazioni e articoli nella materia di pubblica sicurezza, esperto di sicurezza economico-finanziaria. Attualmente è in forza al Centro Informatico Amministrativo Nazionale della Guardia di Finanza.



Legge 17 ottobre 2017, n. 161 (G.U. n. 258 del 4 novembre 2017)

Il nuovo testo di legge prevede misure di prevenzione anche per chi commette reati contro la pubblica amministrazione, come peculato, corruzione (ma solo nel caso di reato associativo) - anche in atti giudiziari - e concussione. È stato introdotto l'istituto del "controllo giudiziario delle aziende" in caso di pericolo concreto di infiltrazioni mafiose. Il controllo è previsto per un periodo che va da uno a 3 anni e può anche essere chiesto volontariamente dalle imprese. L'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali è resa "più veloce e tempestiva" prevedendo una "trattazione prioritaria". L'Agenzia nazionale per i beni confiscati viene dotata di un organico di 200 persone e rimane sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno.

Come noto, il cd. Codice Antimafia (D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159) riproduce le disposizioni che riguardano le misure di prevenzione personali e patrimoniali, seppur con alcuni adattamenti. Nonostante il breve periodo di operatività esso è già stato oggetto di rivisitazioni e aggiustamenti al fine di migliorarne l'efficacia e la coerenza.

L'ultima correzione in ordine temporale è dovuta alla Legge 17 ottobre 2017, n. 161 che ha - fra gli altri - ampliato i soggetti destinatari delle misure di prevenzione, revisionato il procedimento di applicazione delle misure e dell'istituto della 'amministrazione giudiziaria', introdotto il controllo giudiziario delle aziende, potenziato l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata¹. Una delle novità di stretto interesse per la polizia giudiziaria concerne il sequestro quale misura di prevenzione.

Le misure di prevenzione sono provvedimenti di carattere amministrativo di competenza dell'Autorità Amministrativa o Giudiziaria adottati nei confronti di soggetti ritenuti pericolosi quali strumenti di difesa sociale per evitare che tale pericolosità possa sfociare nella commissione di concreti fatti delittuosi. Hanno come caratteristica di essere **applicate indipendentemente dalla commissione di un precedente reato** (da qui la denominazione di misure *ante* o *praeter delictum*) che le distingue dalle **misure di sicurezza**, applicabili ai soggetti socialmente pericolosi che abbiano già commesso un reato.

Presupposto per la loro adozione è il **modo di essere e il comportamento complessivo** del soggetto assunti a base del giudizio di pericolosità sociale e della probabilità che egli in futuro commetta reati. Sono comunque applicate con un procedimento amministrativo e vengono distinte in:

- personali, quando incidono sulla libertà personale o di circolazione;
- patrimoniali, quando incidono sul patrimonio;
- interdittive, quando limitano l'esercizio di determinate attività.

¹ L'Agenzia ha la titolarità di tutti i beni sequestrati alla criminalità organizzata per quanto attiene la gestione, l'amministrazione e la destinazione degli stessi. Si caratterizza come soggetto con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile.

Il fatto che la competenza sia attribuita all'Autorità Giudiziaria (*oltre*, A.G.) non deve trarre in inganno: quando il Tribunale decide in merito all'applicazione di una misura di prevenzione esercita una competenza di carattere amministrativo anche se la legge impone il rispetto di tutte le garanzie del procedimento penale.

Per l'applicazione di una misura di prevenzione, ove trova applicazione l'art. 200 c.p. (che prevede si debba tenere in considerazione "la legge in vigore al tempo al tempo della loro applicazione"), è necessario che:

- a) il soggetto, in seguito a valutazioni basate su comportamenti ed elementi di fatto, sia ritenuto **attualmente** pericoloso²;
- b) in base a tale valutazione il soggetto rientri in una delle categorie previste dalle norme³.

Le misure di prevenzione patrimoniali sono moduli ablativi - cioè che limitano o privano di un diritto un soggetto privato a opera dello Stato o di un altro soggetto pubblico - **finalizzati all'aggressione dei beni e dei capitali contaminati da delitto, che valorizzano modelli di intervento sempre più affini all'actio in rem pura e semplice (cioè ispirati all'aggressione diretta della res sulla base di una concezione di pericolosità del bene in sé, in quanto provento del delitto) rispetto all'intervento affittivo incidente sull'habeas corpus.**

Sul piano metodologico postulano indagini che appartengono al novero delle *pro-active investigations*, cioè indagini che prescindono dalla commissione di un singolo reato e della qualificazione di un dato bene come 'prodotto, profitto o prezzo' del reato medesimo, orientate ad impedire che uno o più reati siano commessi in futuro.

Vi è un diffuso consenso che una valida strategia di lotta alle mafie deve aggredire le basi economiche del crimine organizzato (intese come vastissima rete di beni e rapporti economici destinati alla conservazione ed all'esercizio dei poteri criminali) sull'idea che l'elemento patrimoniale orienta le strutture criminali secondo criteri di razionalità imprenditoriale e le rende largamente insensibili all'identità ed alle vicende giudiziarie dei singoli componenti. Il ricorso alla prevenzione patrimoniale assume, pertanto, una rilevante valenza deterrente in quanto la possibilità di subire la confisca delle ricchezze illecitamente acquisite opera come fattore che [dovrebbe] dissuade[re] dalla realizzazione dell'attività delinquenziale destinata a produrla.

La sua funzione è allo stesso tempo, quindi, d'impedire l'accrescersi della capacità delinquenziale del soggetto socialmente pericoloso che ha acquisito beni di provenienza illecita e di sottrarre definitivamente tali beni al circuito economico di origine per inserirli in un altro esente da condizionamenti criminali.

Sono **misure di prevenzione patrimoniali**: la sospensione temporanea o provvisoria dall'amministrazione dei beni; la cauzione; il sequestro; la confisca.

Il sequestro (previsto dall'art. 20 del Codice) è un **provvedimento di natura provvisoria e cautelare, successiva all'applicazione delle misure di prevenzione personali⁴ ovvero per i beni sottoposti al provvedimento temporaneo di sospensione** quando vi sia **concreto pericolo che i beni** sottoposti al provvedimento **vengano dispersi, sottratti o alienati.**

Il sequestro riguarda **ogni tipo di beni⁵** dei quali la persona **dispone** - direttamente o indirettamente⁶ - quando il loro **valore** risulta **sproporzionato⁷** 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 **frutto⁸ di attività illecite** o ne costituiscano il **reimpiego⁹** per anticipare gli effetti ablativi della confisca antimafia, oltre a essere presupposto di quest'ultima.

L'accertamento di fondatezza della proposta deve essere effettuato sulla scorta degli elementi offerti dall'organo proponente ovvero acquisiti attraverso l'eventuale ricorso ai poteri d'**indagine¹⁰**.

Una volta accertata, sulla base di elementi di fatto la sussistenza dei presupposti di carattere *sogettivo* (esistenza del sodalizio o del reato tipico; indizi idonei a fondare l'appartenenza del proposto al sodalizio predetto ovvero la commissione del delitto tipico previsto dalla norma; attitudine del proposto al delitto) occorre accertare il ricorrere dei presupposti di carattere *oggettivo* (disponibilità diretta o indiretta dei beni in capo al proposto; sproporzione tra il valore dei beni ed i redditi dichiarati o l'attività svolta; ricorrere di sufficienti indizi idonei a lasciare ritenere che tali beni siano essi stessi il frutto dell'attività illecita ovvero ne costituiscano il reimpiego).

² Attualità che, presupposto di legittimità della misura, deve accompagnare la durata della stessa (Cass. pen. sez. VI, 17.12.2009 n. 48301).

³ Si fa riferimento ai soggetti indiziati di gravi reati associativi, di trasferimento fraudolento o di possesso ingiustificato di valori, di mera appartenenza ad associazioni mafiose, alla camorra, alla 'ndrangheta o ad altre associazioni comunque denominate, anche straniere, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

⁴ È, altresì, prevista la possibilità di disporre la confisca anche in relazione a beni sottoposti a sequestro in un 'normalè procedimento penale, anche se in tal caso i relativi effetti sono sospesi per tutta la durata del procedimento penale stesso e si estinguono ove venga disposta la confisca dei beni in sede penale.

⁵ Beni immobili, mobili, mobili registrati, diritti reali, crediti, quote di società di persona o di capitali, aziende, universalità di beni, tutti i rapporti di contenuto economico.

⁶ Fra questi rientrano per presunzione di legge, sia pure relativa, i beni del coniuge, dei figli e degli altri conviventi (Cass. pen. sez. VI, 23.4.2009 n. 17229). Se i beni appartengono a terzi, questi sono chiamati dal Tribunale ad intervenire nel procedimento.

⁷ La sproporzione deve essere evidente, cfr. Cass. pen. n. 5452/2010.

⁸ Con il termine "**frutto**" s'intendono le componenti patrimoniali realizzate per mezzo di un'attività in sé e per sé lecita, mentre con "**reimpiego**" si fa riferimento al risultato dell'attività di riciclaggio e dunque al denaro 'ripulito' o ai beni acquistati con questo denaro.

⁹ Anche in caso di assenza, residenza o dimora all'estero della persona alla quale potrebbe applicarsi la misura di prevenzione, ma limitatamente a tali tipologia di beni.

¹⁰ **Con l'emissione del provvedimento cautelare, l'attività di indagine patrimoniale non deve, tuttavia, considerarsi esaurita.** Infatti, una volta individuata la sussistenza di concreti e validi indizi della provenienza illecita dei beni, anche sotto l'aspetto del reimpiego di illeciti guadagni, la cui fondatezza è stata valutata dal giudice di merito in sede di emissione del decreto di sequestro, occorre approfondire ed arricchire quanto più possibile il quadro indiziario. Ciò al fine di confutare le tesi difensive che il soggetto destinatario potrebbe addurre per sminuire o elidere la valenza degli elementi indiziari offerti dall'accusa e per dimostrare la legittima provenienza dei beni, sottraendoli così al provvedimento definitivo di confisca.

Il sequestro è disposto dal Tribunale; con l'applicazione della misura viene nominato un amministratore¹¹ ed un giudice delegato. Fra le novità della citata Legge n. 161/2017 rientra l'esecuzione del sequestro a cura della polizia giudiziaria, mediante apprensione materiale dei beni e immissione in possesso all'amministratore giudiziario (con l'assistenza, ove ritenuto opportuno, dell'ufficiale giudiziario), cui segue la trascrizione del provvedimento (per gli immobili e gli altri diritti reali immobiliari), con le relative notificazioni. Inoltre, lo stesso provvedimento ha previsto l'estensione degli effetti del provvedimento di sequestro (o confisca) di partecipazioni sociali totalitarie anche ai relativi beni aziendali, e la possibilità di applicare lo stesso (o la confisca per equivalente):

- qualora i beni individuati non siano più nella disponibilità del proposto, indipendentemente dall'eventuale finalità elusiva da questi perseguita;
- laddove, in seguito alla morte del proposto, il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o degli aventi causa o sia iniziato nei confronti dei successori a titolo universale o particolare.

I beni mobili iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati possono essere **affidati** dall'A.G. in custodia giudiziale **agli organi di polizia** che ne fanno richiesta per esigenze di polizia giudiziaria ovvero ad altri organi dello Stato per finalità di giustizia, di protezione civile o tutela ambientale.

Se la persona nei cui confronti è proposta la misura disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro su di essi, il sequestro ha ad oggetto denaro o altri beni di valore equivalente¹².

Il sequestro è eseguito con le modalità previste dall'art. 104 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. per il sequestro preventivo.

Articoli 104 e 104-bis disp. att. c.p.p.

Il nuovo art. 104 delle disposizioni attuative del c.p.p.¹³ disciplina in modo dettagliato l'esecuzione del sequestro preventivo e, soprattutto, con riguardo ai beni immobili e mobili registrati che ne costituiscono oggetto, impone la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici. La norma specifica le modalità di esecuzione del sequestro preventivo sui mobili e sui crediti (secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo in quanto applicabili), sulle azioni e sulle quote sociali (con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese), sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico (con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario). È previsto che il sequestro preventivo sui beni aziendali (organizzati per l'esercizio di un'impresa) sia eseguito, oltre che con le modalità previste dalla natura del singolo bene sequestrato, con l'immissione dei beni in possesso dell'amministratore (e con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa).

Il nuovo art. 104-bis stabilisce che, nel caso in cui il sequestro preventivo abbia per oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione (esclusi quelli destinati ad affluire nel Fondo unico giustizia, l'A.G. deve nominare un amministratore giudiziario, che dovrà essere scelto nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari¹⁴).

Il nuovo art. 104 riproduce, poi, il richiamo, già contenuto nel precedente testo, alla disposizione di attuazione contenuta nell'art. 92 alla stregua della quale l'ordinanza che dispone il sequestro preventivo deve essere immediatamente trasmessa, a cura della cancelleria del giudice, all'organo che deve provvedere all'esecuzione ovvero, nel corso delle indagini preliminari, al Pubblico Ministero che ne ha fatto richiesta, il quale ne cura l'esecuzione.

Il **sequestro anticipato o precauzionale**, previsto dall'art. 22 del Codice, riguarda i **beni**¹⁵ di cui si prevede debba essere disposta la confisca e vi sia il **concreto pericolo** che vengano **dispersi, sottratti o alienati**; ovvero i beni¹⁶ dei quali la persona **dispone** – direttamente o indirettamente – quando il loro **valore risulta sproporzionato** al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il **frutto di attività illecite** o ne costituiscano il **reimpiego**.

Gli effetti sono i medesimi visti per il sequestro.

Anche in questa ipotesi, se la persona nei cui confronti è proposta la misura disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro su di essi, il sequestro ha ad oggetto denaro o altri beni di valore equivalente¹⁷.

Il sequestro è eseguito con le modalità previste dall'art. 104 disp. att. c.p.p. per il sequestro preventivo. ©

11 L'amministratore, che ha il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati, sotto la direzione del giudice delegato, è scelto fra gli iscritti all'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. L'Albo, istituito presso il Ministero della Giustizia, è disciplinato dal D. Lgs. 4.2.2010, n. 14: quando oggetto del sequestro sono aziende, il Tribunale sceglie l'amministratore fra quelli della sezione "esperti gestione aziendale", mentre qualora oggetto del sequestro siano beni costituiti in azienda, l'amministratore può essere scelto anche fra soggetti che hanno svolto o svolgono funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi del D.L. n. 26/1973.

12 Analogamente si procede quando i beni non possano essere confiscati in quanto trasferiti legittimamente – prima dell'esecuzione del sequestro – a terzi in buona fede.

13 L'art. 2, co. 9, della L. n. 94/2009 ha interamente sostituito l'art. 104 disp. att. c.p.p. (in materia di esecuzione della misura cautelare reale del sequestro preventivo, che trova la propria disciplina negli artt. 321 e ss c.p.p.) e introdotto, nell'ambito delle medesime, il nuovo art. 104-bis c.p.p.

14 È data, tuttavia, possibilità all'A.G. di affidare la custodia, non dunque l'amministrazione, a soggetti diversi da quelli sopra indicati; il legislatore non prende esplicita posizione su quale sia l'A.G. competente a occuparsi delle questioni di amministrazione, pur dovendosi trattare del giudice che ha provveduto a disporre il sequestro preventivo e a nominare l'amministratore (di regola, pertanto, il g.i.p.).

15 Beni immobili, mobili, mobili registrati, diritti reali, crediti, quote di società di persona o di capitali, aziende, universalità di beni, tutti i rapporti di contenuto economico.

16 V. nota precedente.

17 Analogamente si procede quando i beni non possano essere confiscati in quanto trasferiti legittimamente – prima dell'esecuzione del sequestro – a terzi in buona fede.