

Allegato
alla relazione sui
Beni sequestrati e confiscati

Indagine monotematica
misure di prevenzione personale e
patrimoniale emesse ai sensi della legge
n. 646 del 1982

MISURE DI PREVENZIONE PERSONALE E PATRIMONIALE EMESSE AI SENSI DELLA LEGGE N. 646 DEL 1982

1. Premessa : le misure di prevenzione personale e patrimoniale emesse ai sensi della legge n. 646 del 1982

Oggetto dell'indagine monotematica è il funzionamento di uno dei tanti strumenti di intervento a disposizione dei poteri dello Stato nella "lotta" contro la criminalità organizzata.

La rilevazione prende avvio nel 1983 successivamente all'emanazione della L. 13 settembre 1982, n. 646 (cd. legge Rognoni-La Torre) che rilevanti innovazioni hanno apportato al sistema delle misure di prevenzione, facendo assumere a queste un contenuto patrimoniale particolarmente incisivo.

Frastagliato è il panorama normativo che si presenta all'interprete in tema di misure di prevenzione. Pur non essendo questa la sede per ricostruire l'intera vicenda che le misure *ante delictum* hanno vissuto dal 1956 (data della prima legge emanata in epoca repubblicana: L. 27 dicembre 1956, n. 143) ad oggi, va segnalata per quello che qui interessa, la L. 31 maggio 1965, n. 575 che estende l'applicabilità delle misure di prevenzione personale della sorveglianza speciale e del divieto o obbligo di soggiorno agli "indiziati di appartenere ad associazioni mafiose". Al fine di adattare "la strategia preventiva alle specifiche caratteristiche della mafia" la suddetta legge apporta alcune modifiche alla disciplina del procedimento di prevenzione, fra le quali, l'attribuzione del potere di proporre le misure *ante delictum* anche ai procuratori della Repubblica. Ma è soprattutto la legge n. 646 del 1982 che segna un progresso considerevole nella lotta alla mafia (così G. FIANDACA, v. "*Misure di prevenzione (profili sostanziali)*", in Digesto delle discipline penali, VIII, Torino 1994, 121); oltre ad estendere il sistema di prevenzione speciale già delineato dalla legge n. 575 del 1965 agli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso comunque localmente denominate (e a fornire una definizione normativa dell'associazione di tipo mafioso, introducendo nel codice penale la fattispecie associativa di cui all'art. 416-bis), il legislatore del 1982 ha arricchito la gamma

dei provvedimenti adottabili nei confronti dei suddetti soggetti, introducendo le "nuove" misure del sequestro e della confisca dei beni di sospetta provenienza.

La normativa è stata in seguito integrata da numerosi interventi legislativi che hanno, tra l'altro, ampliato il numero dei soggetti legittimati a sollecitare il procedimento di prevenzione e attribuito ai magistrati inquirenti più penetranti poteri investigativi funzionali all'applicazione di quelle misure che vanno ad incidere sul patrimonio del "prevenuto".

Competente all'applicazione delle misure di prevenzione è il Tribunale avente sede nel capoluogo di provincia in cui la persona interessata dimora (art. 4 comma 2 legge n. 1423 del 1956). Soggetti legittimati a proporre una delle misure di prevenzione personale previste dall'art. 3 legge n. 1423 del 1956 (sorveglianza speciale della pubblica sicurezza e obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale), pur in assenza dell'avviso orale, sono il Procuratore nazionale antimafia, il Procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora l'interessato o il questore nella cui provincia il soggetto dimora.

Contro le decisioni del tribunale in materia di misure di prevenzione è consentito il "ricorso alla Corte di Appello, anche nel merito", mentre avverso il provvedimento della Corte di Appello è proponibile il ricorso in Cassazione "per violazione di legge" (art. 4 comma 8 legge n. 1423 del 1956). Legittimati a proporre il ricorso alla Corte di Appello sono il Procuratore della Repubblica, il Procuratore generale e l'interessato; mentre la titolarità del ricorso per cassazione spetta al pubblico ministero o all'interessato.

L'art. 2-bis della legge n. 572 del 1965 attribuisce ai procuratori della Repubblica (o ai questori) il potere di procedere, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini "sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio", nonché sulle attività economiche facenti capo agli "indiziati di mafia", "nei cui confronti possa essere proposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con o senza divieto od obbligo di soggiorno". Tali accertamenti, volti a verificare se tali soggetti siano titolari di licenze, autorizzazioni, concessioni e simili o beneficiari di contributi, finanziamenti ecc., possono essere effettuate anche nei

confronti di soggetti diversi dall'indiziato: coniugi, figli, conviventi, persone fisiche o giuridiche, società, consorzi o associazioni, "del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente" (art. 2-*bis* comma 3 legge n. 575 del 1965).

Qualora dalle suddette indagini risulti che il prevenuto può comunque disporre di beni di provenienza illecita - o più precisamente di beni di cui si prevede che debba essere disposta la confisca *ex art 2-ter* comma 3 legge n. 575 del 1965 - e vi è il concreto pericolo che questi vengano "dispersi, sottratti od alienati", il procuratore della Repubblica o il questore, unitamente alla proposta di applicazione della misura di prevenzione personale, possono richiedere al Presidente del Tribunale competente per il procedimento di prevenzione di "disporre anticipatamente il sequestro dei beni prima della fissazione dell'udienza". Il Presidente provvede entro cinque giorni dalla richiesta con decreto motivato. Dotato di efficacia non più che interinale il sequestro perde efficacia se non convalidato dal tribunale entro trenta giorni dalla proposta (art. 2-*bis* legge n. 575 del 1965).

Altro tipo di sequestro è quello disciplinato dall'art. 2-*ter* comma 2 legge n. 575 del 1965. Il tribunale, anche d'ufficio, può, con decreto motivato, ordinare il sequestro "dei beni dei quali la persona nei confronti della quale è stato iniziato il procedimento di prevenzione 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". Nei casi di particolare urgenza il sequestro - su richiesta del procuratore della Repubblica, del questore o degli organi incaricati di svolgere ulteriori indagini *ex art. 2-ter* comma 1 legge n. 575 del 1965 - può essere disposto con decreto motivato dal Presidente del tribunale nei dieci giorni successivi.

Con l'applicazione della misura di prevenzione personale - o, nel caso di indagine complesse, entro un anno, prorogabile per un altro anno, dalla data del sequestro - e qualora l'interessato non abbia dimostrato la legittima provenienza dei beni oggetto del sequestro, viene disposta la confisca dei

suddetti beni (art. 2-ter comma 3 legge n. 575 del 1993). Il sequestro è in ogni caso revocato dal tribunale qualora sia respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione personale, ovvero, nell'ipotesi di accoglimento, quando l'interessato dimostri la legittima provenienza o risulti che dei suddetti beni il soggetto non poteva, direttamente o indirettamente, disporre (art. 2-ter comma 4 legge n. 575 del 1965).

Qualora ne ricorrano le condizioni, il provvedimento di sequestro può essere disposto, sempre su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore, anche dopo l'applicazione della misura di prevenzione, ma prima della sua cessazione. Sulla richiesta provvede lo stesso tribunale che ha disposto la misura di prevenzione.

L'ultimo significativo intervento del Legislatore in materia è la legge 7 marzo 1996, n. 109, recante: "Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'articolo 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282".

Tale norma, come precisato nella relazione dei deputati proponenti, tende ad una "più razionale amministrazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, e ad una più puntuale destinazione degli stessi a fini istituzionali e sociali".

2. Le modalità di rilevazione

L'indagine monitoriale, nella sua veste tradizionale, avviata al fine di poter seguire l'*iter* dei procedimenti di prevenzione relativi alle misure, emesse ai sensi della legge n. 646 del 1982 (o più precisamente di quelle emesse ai sensi della legge n. 575 del 1965 così come modificata anche, ma non solamente dalla legge n.646 del 1982) ha frequenza semestrale. I moduli per la rilevazione dei dati inviati attualmente ai Tribunali competenti e alle Corti d'appello sono cambiati a partire dal 1 gennaio 1994, in conseguenza dell'istituzione con D.M. del 28 novembre 1988, al fine di uniformare il metodo di registrazione delle misure di prevenzione sia personali che patrimoniali, di un unico registro di cancelleria.

In particolare, per ciascuna misura di prevenzione disposta, ai tribunali competenti viene chiesto: 1) il numero d'ordine e il numero di registro generale delle misure di prevenzione emesse nel semestre preso in considerazione; 2) la data e il "tenore" della proposta del pubblico ministero o della richiesta del questore (sul punto occorre rilevare che a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, in L. 7 agosto 1992, n. 356, fra i soggetti legittimati a proporre le misure di prevenzione figura anche il Procuratore nazionale antimafia; 3) le generalità del proposto (cognome, nome, luogo e data di nascita) e dei "terzi interessati nel provvedimento" ; 4) la data e il "tenore del provvedimento adottato; 5) l'ammontare della cauzione imposta; 6) la data dell'eventuale appello e dell'invio degli atti al giudice di secondo grado, nonché eventuali annotazioni.

Vengono inoltre indicate il numero delle "proposte o richieste pendenti alla fine del semestre precedente" a quello al quale si riferisce la rilevazione, il numero delle "proposte o richieste sopravvenute nel semestre", delle "proposte o richieste esaminate alla fine del semestre", nonché il numero delle "proposte o richieste pendenti alla fine del semestre".

Quanto al modulo inviato alle Corti d'appello, in riferimento ai provvedimenti per i quali sia intervenuta impugnazione, viene chiesto: 1) il numero d'ordine e il numero di registro generale delle misure di prevenzione, sia con riferimento a

quello tenuto dal tribunale che quello presso la Corte d'appello; 2) le generalità del sottoposto (cognome, nome, luogo e data di nascita); 3) la data del ricorso e l'indicazione del proponente; 4) la data e il "tenore" del provvedimento impugnato e l'indicazione dell'autorità che lo ha emesso; 5) la data e il "tenore" del provvedimento adottato dalla Corte d'appello; 6) la data dell'eventuale ricorso in Cassazione e la data di invio degli atti alla Suprema Corte; 7) eventuali annotazioni.

Pervengono, inoltre, all'Ufficio V le copie dei provvedimenti di accoglimento, di rigetto o interlocutorie emessi dalle autorità giudiziarie nel corso del procedimento di prevenzione.

Anche nel modulo da compilarsi a carico della Corte di Appello vengono inoltre indicate "le misure di prevenzione pendenti alla fine del semestre", "le misure di prevenzione sopravvenute nel semestre", "le misure di prevenzione esaurite alla fine del semestre", nonché "le misure di prevenzione pendenti alla fine del semestre".

Come testimonia la nota del 27 dicembre 1989, inviata dalla Direzione generale degli affari penali a tutti i Presidenti delle Corti d'appello, l'indagine ha incontrato alcune difficoltà dovute all'inserimento nei moduli di rilevazione, da parte degli uffici, dei dati relativi alle misure di prevenzione emesse sulla base di disposizioni normative diverse dalla L. 31 maggio 1965, n. 575. Conseguentemente oltre a rendere difficoltoso il compito degli operatori si rischia di spostare l'obbiettivo della rilevazione: monitorare l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali disposte "nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni comunque localmente denominate che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di stampo mafioso" (art. 1 legge n. 575 del 1965, nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 646 del 1982).

3. I dati

Dall'esame delle tabelle allegate è possibile osservare un aumento progressivo nel tempo dei procedimenti sopravvenuti e definiti, che toccano il loro culmine negli anni 1994 e 1995 per poi assestarsi su valori stabili (grafico 1). Stesso andamento presenta il numero dei soggetti "proposti" con leggero incremento nel 2000 (grafico 2). L'impressione è quella di istituti dinamici, che non hanno risentito in maniera negativa del trascorrere del tempo, ma anzi hanno costituito uno strumento vivo e stimolante per le forze dell'ordine e per gli organi giudiziari.

La ripartizione tra misure personali e misure patrimoniali mostra una diversa tendenza, le prime in costante aumento con impennate negli anni 1995 - 2000 (grafico 3), le seconde costanti anche se in leggero decremento. È un dato significativo, specie se si mette in raffronto ad aspettative diverse: è noto infatti la sempre maggiore considerazione che rivestono le seconde sia tra gli operatori, sia nell'opinione pubblica, come strumento privilegiato per la sua efficacia nell'azione di contrasto dei rilevanti interessi economici della criminalità organizzata. Evidentemente l'aumento nell'impiego delle une non ha indotto all'abbandono delle altre.

Se ci si addentra nello specifico delle misure personali si può invece leggere con chiarezza il nuovo indirizzo nella materia: le misure di sorveglianza speciale in generale rimangono costanti, vi è poi un rilevante aumento delle misure di sorveglianza con obbligo di soggiorno cui corrisponde un crollo verticale di quelle con divieto di soggiorno (grafico 3 bis). Il fenomeno è dovuto alla innovazione legislativa in materia, ed in particolare alla soppressione dell'istituto del divieto di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale (art. 2 legge 24 luglio 1993 n. 256). È appena il caso di ricordare che il rimedio dell'allontanamento del criminale dal suo paese d'origine non aveva sortito effetti positivi, anzi spesso era stato letto come un'esportazione della criminalità organizzata in contesti prima immuni da tale piaga.

Con riferimento all'intero periodo preso in considerazione (1 gennaio 1990/31 dicembre 2000) è stato inoltre possibile rilevare un maggiore utilizzo delle

misure *ante delictum*, in generale, e della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, in particolare, da parte degli uffici giudiziari del sud e delle isole (grafico 4).

Un'ultima annotazione per quanto attiene alle misure di prevenzione di carattere patrimoniale, notevole risulta la differenza (specialmente al sud) fra il numero dei provvedimenti di sequestro emessi e il numero delle confische disposte (grafico 5).

Grafici

Misure personali e patrimoniali

Misure di prevenzione personali e patrimoniali ex lege 13/09/82 n. 646

Tribunali Procedimenti sopravvenuti e definiti

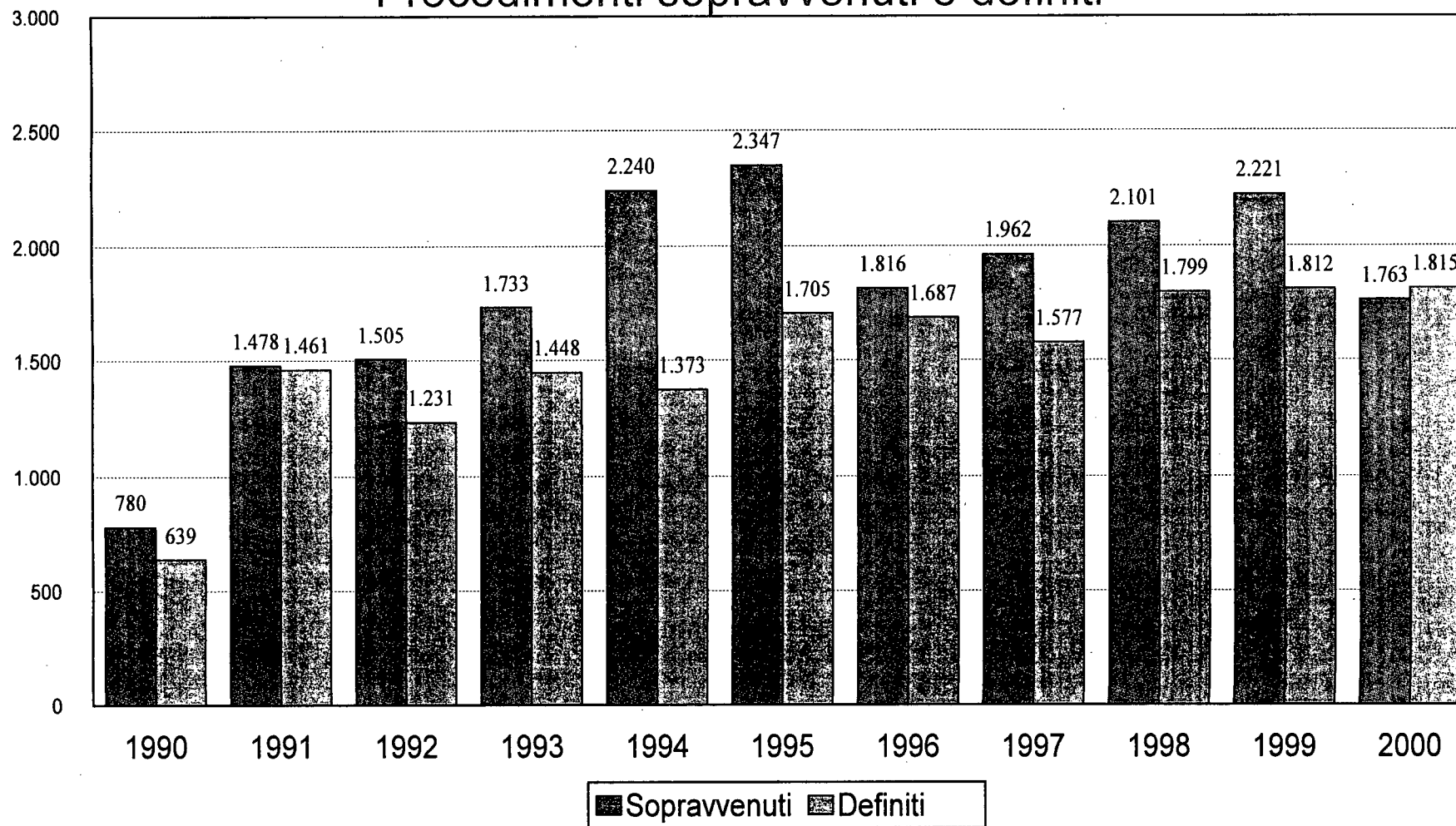


grafico 1

Misure di prevenzione personali e patrimoniali ex lege 13/09/82 n. 646

Tribunali Numero di soggetti relativi alle proposte definite

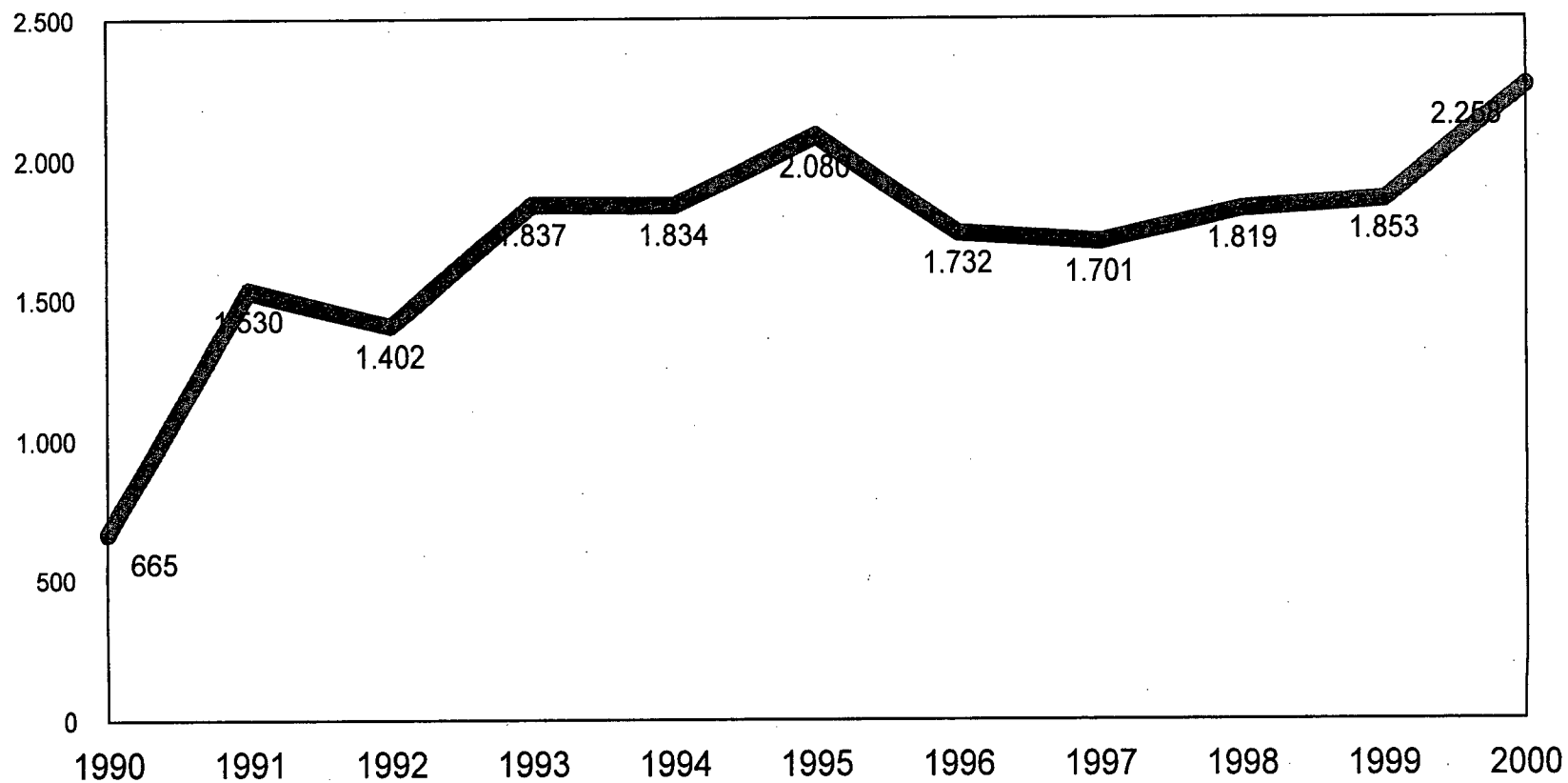


grafico 2

Misure di prevenzione personali e patrimoniali ex lege 13/09/82 n. 646

Tribunali Misure personali e patrimoniali ripartite nel tempo

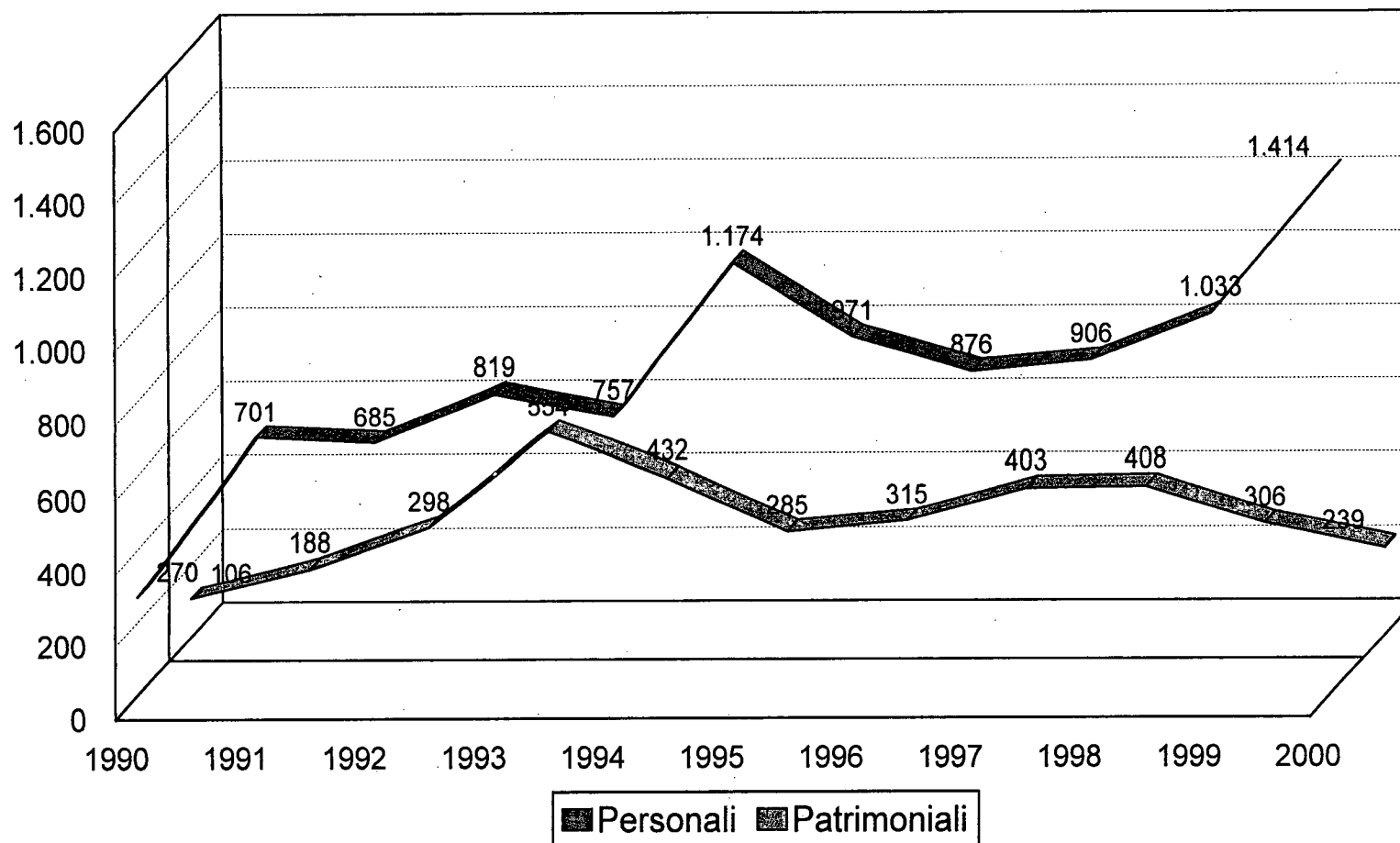


Grafico 3

Misure di prevenzione personali e patrimoniali ex lege 13/09/82 n. 646

Tribunali Misure personali ripartite nel tempo

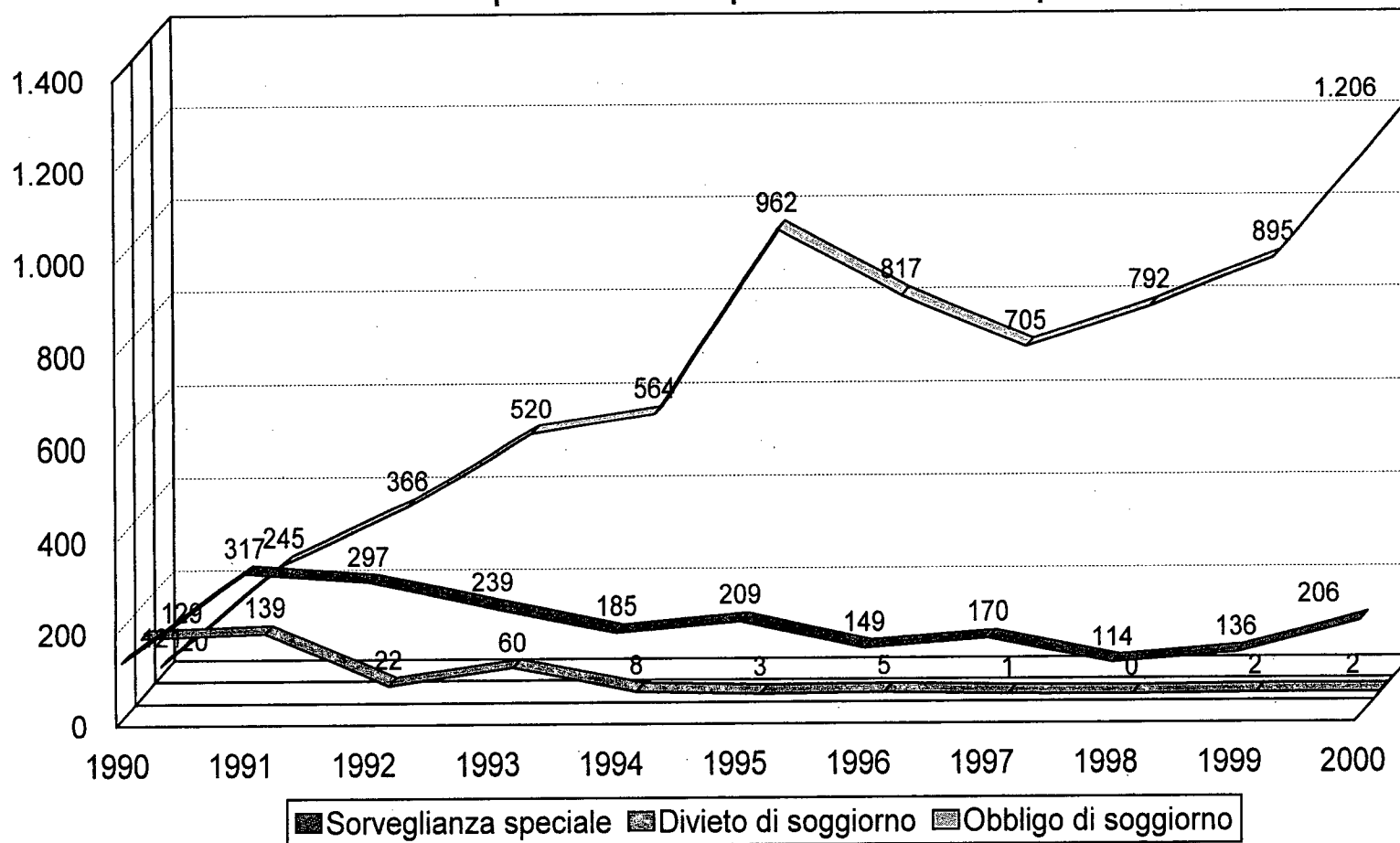


Grafico 3 bis

Misure di prevenzione personali e patrimoniali ex lege 13/09/82 n. 646

Tribunali Misure patrimoniali ripartite nel tempo

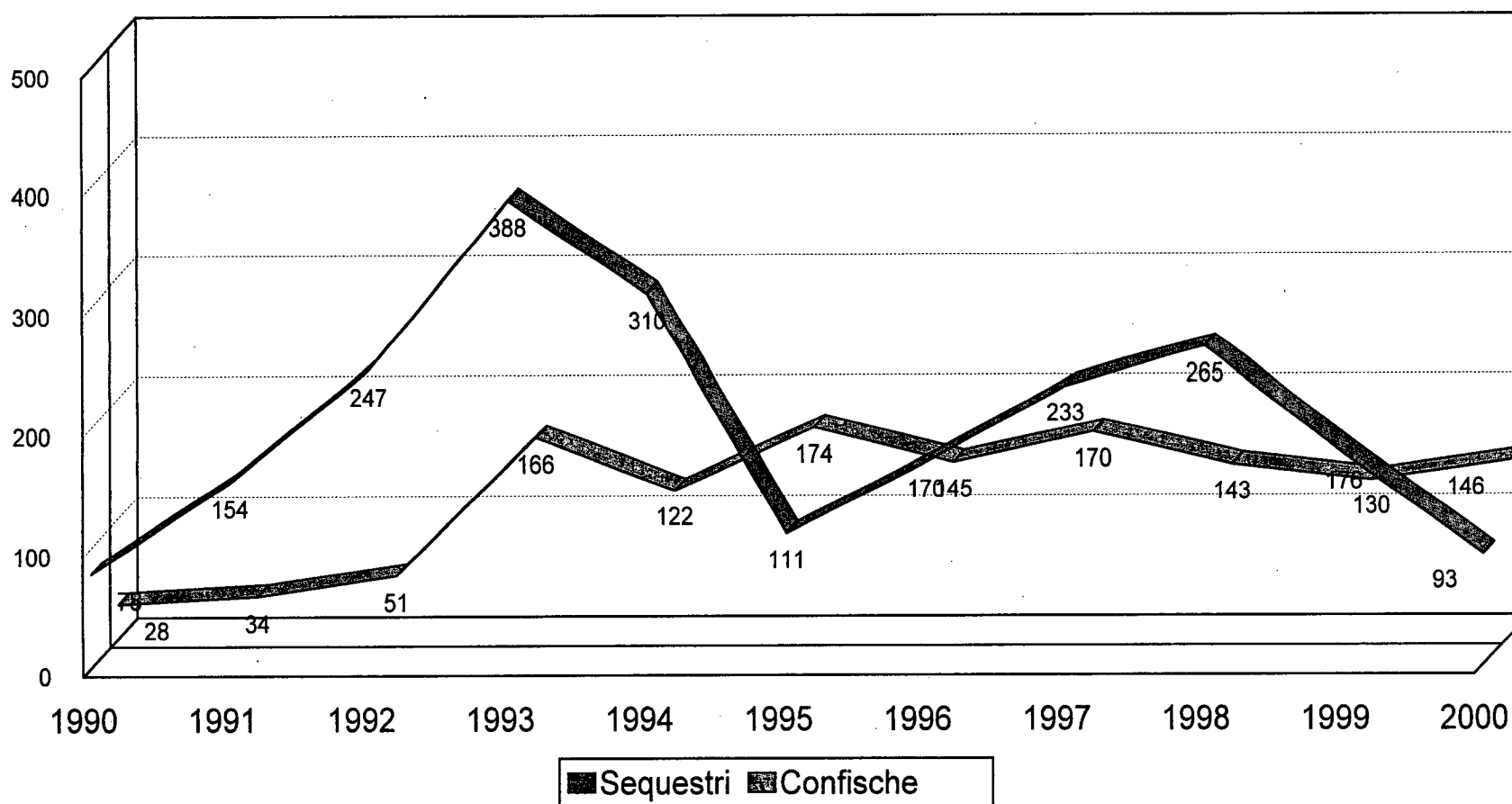
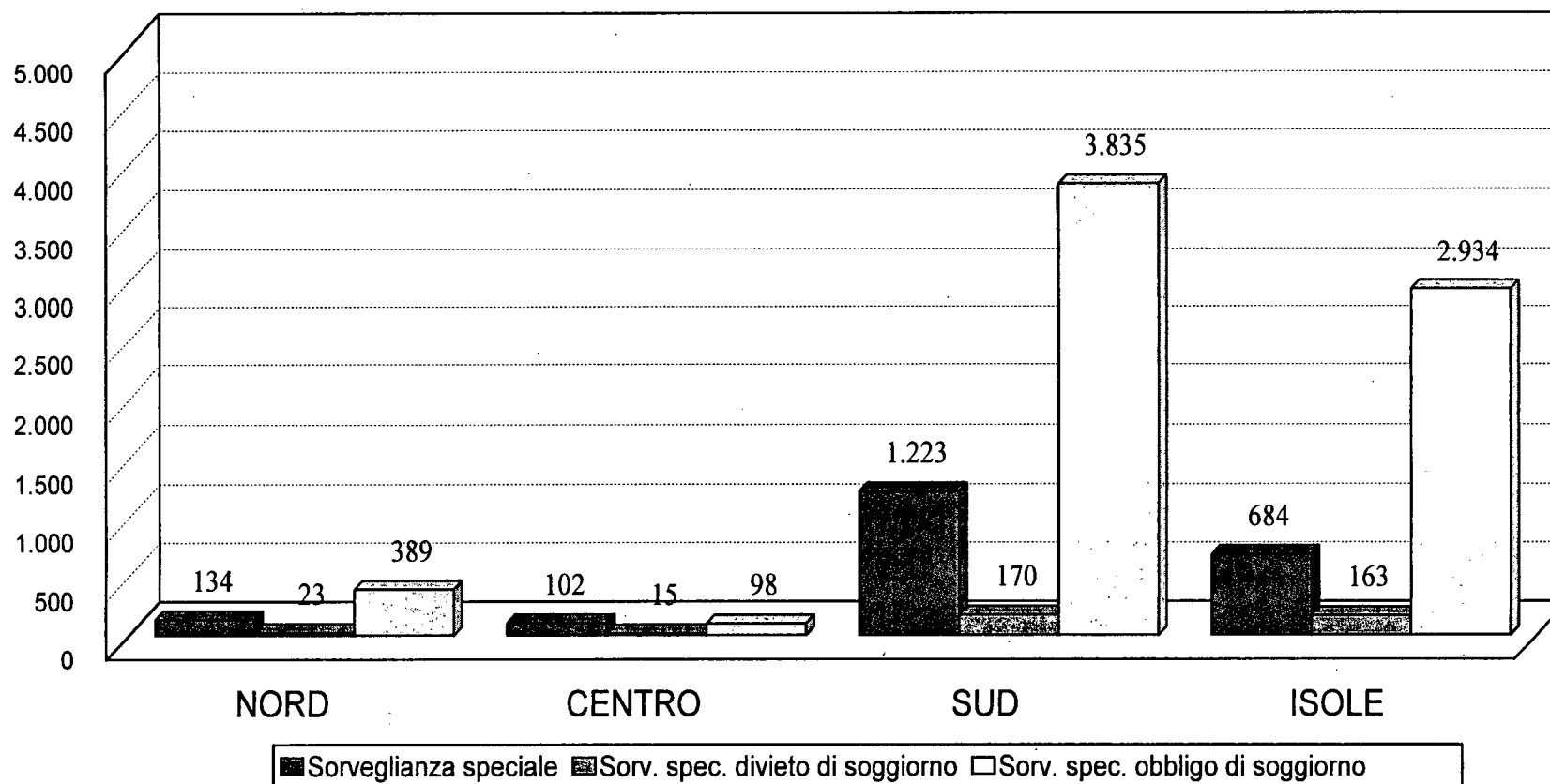


grafico 3ter

Misure di prevenzione personali ex lege 13/09/82 n. 646

Tribunali Ripartizione per area geografica



1990 - 2000

grafico 4