

Serie L - Professionale

Guido Picciotto
(avvocato)

La Nuova Disciplina Antimafia

**Guida pratica al
D.Lgs. 159/2011
(Codice delle leggi antimafia)
dopo le riforme del 2018**

Copyright © 2019 Simone s.r.l.
Via F. Russo, 33/D
80123 Napoli

Tutti i diritti riservati
È vietata la riproduzione anche parziale
e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione
scritta dell'editore.

Febbraio 2019
L42 - La nuova disciplina antimafia
ISBN 978-88-914-1957-6

Ristampe
8 7 6 5 4 3 2 1 2019 2020 2021 2022

Questo volume è stato stampato presso:
PL PRINT s.r.l.
Via Don Minzoni, n. 302 - Cercola (NA)

Direzione e coordinamento redazionale dott.: Gianluca Nunziata

Grafica di copertina a cura di Giuseppe Ragno

Per conoscere le nostre novità editoriali consulta il sito internet: www.simone.it

PREMESSA

Con il decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 è stato emanato il Codice Antimafia, un lavoro davvero ragguardevole ed ambizioso che, in primo luogo, ha riassunto ed innovato decenni di legislazione in materia di misure di prevenzione. Con il codice si è altresì voluto disciplinare e riordinare materie delicate e complesse come l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Successivamente, con la legge 17 ottobre 2017, n. 161, è intervenuta una significativa riforma che — almeno nelle intenzioni dello stesso legislatore — avrebbe dovuto modificare, puntualizzare e, in più punti, anche correggere taluni istituti e disposizioni delle varie materie del Codice Antimafia.

Quasi contestualmente, sempre nel 2017, è intervenuta la ben nota riforma Orlando che ha innovato il processo penale ed anche il codice di diritto sostanziale. Nei mesi successivi, con l'avvento del nuovo Governo, è intervenuto il cd. Decreto Sicurezza, per effetto dell'entrata in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni nella legge 1 dicembre 2018, n. 132). Il legislatore ha nuovamente "ritoccato" lo scenario, in particolare ha rivisto le norme in materia di Agenzia dei beni sequestrati e confiscati apportando talune specificazioni e novità sul piano organizzativo e funzionale.

Dalla lettura attenta della vigente disciplina del Codice Antimafia, emerge con forza la convinzione che sia stato generato un nuovo modello processuale che si pone in parallelo e, sotto certi aspetti, persino in antitesi e/o in concorrenza con il processo penale ordinario.

In effetti, oggi si deve dare atto della esistenza, e del significativo rafforzamento, del dogma del "doppio binario processuale" che, da un lato, è visto come un rimedio necessario quanto indispensabile per prevenire e reprimere fenomeni sociali gravi e pericolosi come la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale ed altre tipologie di reati oggi considerate alla stessa stregua (e, in quanto tali, trattate come una emergenza ormai cronica), legate ai fenomeni corruttivi caratteristici nella pubblica amministrazione ed in alcuni settori dell'imprenditoria legata al pubblico.

Sotto un altro profilo, però, questo sistema complesso, e così strutturato, di limiti, restrizioni e sanzioni rischia letteralmente di stritolare ed imprigionare irrimediabilmente tutte quelle persone che altrimenti potrebbero essere recuperate sul piano socio-rieducativo.

E così — come è stato autorevolmente narrato dall'illustre Cesare Beccaria nel suo più celebre scritto - vi è il serio rischio di creare, in una sorta di reazione, una moltitudine di "*malviventi per necessità*", perché altro non possono e non riescono

a fare, essendo stati privati di ogni bene ed essendo loro impedito di iniziare una nuova vita nel rispetto della legge.

Al tempo stesso, vi sono molti dubbi circa l'effettiva capacità del nostro sistema-Stato di riuscire a realizzare in tempi ragionevoli un modello di prevenzione davvero efficiente e garantito, sul piano concreto e dei diritti delle persone coinvolte. E tale opinione è avvalorata dalla impellente esigenza di mezzi e di risorse, non soltanto di natura economica, che si rendono indispensabili per conferire competitività ed efficienza ad un apparato di prevenzione che prevede un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione così congegnato e, più ancora, una organizzazione così dettagliata e ramificata come quella della amministrazione, della gestione e della destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

I dubbi e le incertezze aumentano esponenzialmente se solo si pensa allo stato di difficoltà ormai cronica che affligge da troppi anni il sistema giudiziario e l'amministrazione della Giustizia italiana, nella specie quella penale.

Napoli gennaio 2019

Guido Picciotto



La genesi e sviluppo delle misure di prevenzione nel diritto italiano

SOMMARIO

1.1 Introduzione. - 1.2 Le origini del sistema di prevenzione. - 1.3 Segue: le misure personali e patrimoniali nel diritto romano e nelle epoche successive.

1.1 Introduzione

Il 17 ottobre 2017 è stata promulgata la legge n. 161 recante (testuale) “*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*”.

Come si deduce dal lungo preambolo, la legge in esame contiene, tra le altre, una serie di *disposizioni concernenti il Codice Antimafia e delle misure di prevenzione*, che era stato a suo tempo *introdotto per effetto del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159*.

Con la legge n. 161/2017 sono state altresì introdotte nell’ordinamento alcune disposizioni che incidono non soltanto sul sistema delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, ma anche sul codice penale e sul codice di procedura penale, nonché su materie quali la disciplina della amministrazione, gestione e destinazione dei beni, la confisca cd. allargata, la responsabilità amministrativa da reato degli enti ed il sistema di tutela dei terzi. Le novità introdotte e gli istituti novellati dalla legge saranno esaminati ed affrontati nello specifico, con attenzione al tema principale, rappresentato per l’appunto dalle misure di prevenzione.

Le misure di prevenzione, ed il relativo procedimento applicativo, abbracciano argomenti e tematiche alquanto delicate e complesse, perché sottintendono principi basilari per un moderno Stato democratico e di diritto, per i quali deve essersi la dovuta cura ed attenzione sulla necessità di assicurare gli adeguati presidi di tutela e di garanzia delle libertà nei riguardi dei soggetti passibili di applicazione di misure preventive, siano esse personali o patrimoniali.

È di palmare evidenza — almeno per chi vive ed opera nel campo del diritto e nel sistema giudiziario, forse un pò meno per una parte, di sicuro, influente dell'opinione pubblica e del mondo politico — che la preventiva limitazione delle libertà personali costituzionalmente garantite (personale, di proprietà e di iniziativa economica) rischia di fatto di eccedere l'intento del legislatore di prevenire, per addvenire invece ad una sorta di “punizione preventiva”, senza che si siano prima accertati fatti e responsabilità in capo al soggetto. Con gravi danni per le persone, e per le stesse economie di un Paese.

È emblematico che il legislatore, a distanza di pochi anni, abbia avuto il bisogno di intervenire su una materia (le misure di prevenzione) che era già stata regolamentata in modo articolato e riorganizzata. Tuttavia, al di là dei consensi e dei plausi che tali iniziative possono riscuotere da una parte della società, non sempre bene informata e consapevole, è necessario interrogarsi sull'impatto di taluni provvedimenti e sulle modalità di intervento a fronte di fenomeni criminosi quali, ad esempio, la corruzione nella pubblica amministrazione che, seppure “scoperti”, narrati e spiegati da pochi anni, esistono in realtà da sempre, fin dagli albori della nostra società; e più che fatti di reato sono fenomeni storici, sociali e di costume che non possono essere combattuti e sconfitti con i soli strumenti del diritto penale e della prevenzione.

Non a caso, nella Relazione della Commissione Ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata, istituita con DM 10 giugno 2013 e presieduta dal Prof. Giovanni Fiandaca, proprio quest'ultimo, in un suo passaggio ha saggiamente chiarito che “...la Commissione ha esteso la sua analisi al procedimento di prevenzione, muovendo dalla riscontrata esigenza di potenziare non soltanto l'efficacia ma anche la dimensione *latu sensu* garantista. Specie in un orizzonte europeo, in cui come è noto, le misure di prevenzione non godono di particolare favore (trattandosi di un istituto giuridico storicamente peculiare all'ordinamento italiano), la preoccupazione di rafforzarne le garanzie sotto duplice profilo e i presupposti sostanziali di applicabilità e delle regole procedurali costituisce infatti un obiettivo da non trascurare ...”(1).

(1) Cfr., *Relazione della Commissione Ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, p. 12. La Relazione — 107 pagine ricche di spunti e di riflessioni davvero importanti e significativi su svariati aspetti della varie normative attinenti alla criminalità organizzata — è stata pubblicata su www.penalecontemporaneo.it, 12 febbraio 2014.