
XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **13**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 2 marzo 2023, n. 22)

(composta dai deputati: *Colosimo, Presidente, Ascari, Barbagallo, Bicchielli, Cafiero De Raho, Vicepresidente, Carrà, Castiglione, Congedo, D'Attis, Vicepresidente, De Corato, Gallo, Ghio, Segretario, Gubitoso, Kelany, La Salandra, Maiorano, Michelotti, Piccolotti, Pittalis, Pretto, Provenzano, Serracchiani, Sudano, Tenerini, Zinzi*, e dai senatori: *Bilotti, Cantalamessa, Della Porta, Floridia, Gasparri, Melchiorre, Minasi, Mirabelli, Musolino, Nave, Paita, Potenti, Rando, Rastrelli, Segretario, Russo, Sallemi, Salvitti, Scarpinato, Sigismondi, Silvestroni, Sisler, Spelgatti, Valente, Verini, Zanettin*)

**RELAZIONE SULL'ADEGUAMENTO ALLA DIRETTIVA EUROPEA SUL
RECUPERO E LA CONFISCA DEI BENI: UN'OCCASIONE PER DARE
MAGGIORE EFFICIENZA ALLA NORMATIVA ANTIMAFIA**

(Relatore: **on. Erik Umberto Pretto**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 20 gennaio 2026

*Comunicata alle Presidenze il 20 gennaio 2026
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera dd), della legge 2 marzo 2023, n. 22*

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. dd) della legge 2 marzo 2023, n. 22, la "Relazione sull'adeguamento alla direttiva europea sul recupero e la confisca dei beni: un'occasione per dare maggiore efficienza alla normativa antimafia", approvata dalla Commissione nella seduta del 20 gennaio 2026 (Doc. XXIII, n. 13).

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Colosimo


On. Lorenzo FONTANA
Presidente della
Camera dei Deputati
S E D E

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. dd) della legge 2 marzo 2023, n. 22, la "Relazione sull'adeguamento alla direttiva europea sul recupero e la confisca dei beni: un'occasione per dare maggiore efficienza alla normativa antimafia", approvata dalla Commissione nella seduta del 20 gennaio 2026 (Doc. XXIII, n. 13).

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Colosimo

Sen. Ignazio LA RUSSA
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

INDICE

1. Premessa	Pag.	1
2. L'inchiesta parlamentare	»	4
3. La natura del procedimento di prevenzione	»	6
4. La prospettiva internazionale ed europea in materia di congelamento e di confisca	»	15
5. Inquadramento della direttiva 2024/1260 nel quadro giuridico del- l'Unione europea	»	19
6. La direttiva (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni	»	21
6.1. La confisca e la confisca nei confronti dei terzi (articoli 12 e 13)	»	27
6.2. La confisca estesa <i>ex</i> articolo 14. « <i>Extended confiscation</i> » ...	»	28
6.3. La confisca senza condanna <i>ex</i> articolo 15. « <i>Non-conviction based confiscation</i> »	»	30
6.4. La confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose <i>ex</i> articolo 16. « <i>Confiscation of unexplained wealth linked to criminal activities</i> »	»	31
7. Confisca di prevenzione. Gli orientamenti della Corte di Giustizia e della Corte EDU	»	33
8. Le audizioni	»	38
9. Conclusioni, prospettive e criteri di riforma	»	48

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

Premessa

Come indicato nella legge istitutiva della Commissione antimafia (legge 2 marzo 2023, n. 22) l'organismo bicamerale di inchiesta ha il compito, tra gli altri, di verificare *«l'attuazione del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (...) indicando eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie per rafforzarne l'efficacia»*.

In tale ambito, particolare attenzione è rivolta al procedimento di prevenzione, alla tutela dei diritti di difesa, alla corretta gestione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia e alle procedure di destinazione ad uso sociale di detti beni.

Vanno altresì monitorati i mutamenti del fenomeno mafioso sulle forme di accumulazione dei patrimoni illeciti e sulle modalità di investimento e riciclaggio dei proventi delittuosi in considerazione dei processi di internazionalizzazione e cooperazione con gli altri sodalizi operanti oltre confine.

Nel corso delle precedenti legislature sono state istituite altre undici Commissioni parlamentari di inchiesta.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu istituita per la prima volta dalla legge 20 dicembre 1962, n. 1720, nel corso della III legislatura, proseguendo la sua attività fino alla VI legislatura; la seconda Commissione antimafia fu istituita dalla legge Rognoni-La Torre (legge 13 settembre 1982, n. 646) svolgendo una attività di verifica sull'attuazione delle leggi sul fenomeno mafioso fino al termine della IX legislatura. La terza Commissione antimafia, istituita nel 1988, fu la prima ad avere poteri di inchiesta. Successivamente, a partire dalla X legislatura, la Commissione antimafia è sempre stata ricostituita.

Le strategie di approccio all'azione antimafia, la verifica concreta della efficacia delle norme, la necessità di contrastare la criminalità organizzata, mafiosa, finanziaria, lucrogenetica, anche attraverso proposte normative, sono sempre state poste tra i temi centrali di inchiesta delle varie Commissioni che si sono avvicendate nel corso delle legislature, da ultime la XVII e la XVIII. E anche l'attuale Commissione ha nel suo mandato istituzionale il compito di monitorare il sempre più complesso fenomeno mafioso e le molteplici manifestazioni economico-patrimoniali che lo caratterizzano.

Come noto, nell'ordinamento giuridico italiano l'azione di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata si svolge essenzialmente in due fasi.

La prima è quella relativa all'aggressione dei patrimoni e attiene alle indagini per l'individuazione (o «rintraccio», secondo la terminologia europea), il sequestro e la confisca delle ricchezze delle mafie.

La seconda attiene alla destinazione dei beni e dei patrimoni delle organizzazioni criminali restituiti alla collettività attraverso il loro riutilizzo sociale, produttivo e pubblico.

Le misure di prevenzione patrimoniali sono sempre state ritenute uno strumento fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata: la perdita dei beni colpisce e neutralizza la caratura criminale del

proposto molto più di una condanna penale o della custodia cautelare in carcere, per il conseguente calo di prestigio e di potere di fronte agli associati che spesso determina un indebolimento della capacità di intimidazione e del consenso « sociale », perdite riacutizzate dalla destinazione dei beni alla collettività.

Va sottolineato che da tempo le associazioni criminali hanno mutato strategia: sono passate dalla commissione di azioni eclatanti (omicidi, stragi, estorsioni e usure commesse anche con modalità violente) ad una attività più sommersa e silente ma non meno pericolosa infiltrandosi nelle amministrazioni locali, costruendo legami con le c.d. « aree grigie », avvalendosi di professionisti esperti, collusi o concorrenti, che utilizzano sistemi e metodi di pagamento anche virtuali che assicurano l'anonimato delle transazioni, usufruendo del bonus del 110% o cercando di ottenere i fondi del PNRR, perpetrando reati societari, a partire dalle false fatturazioni, dall'evasione dell'Iva, dalle frodi carosello dell'Iva o dai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, tutti reati puniti con pene edittali di gran lunga inferiori rispetto, ad esempio, al narcotraffico e con possibilità di ottenere talvolta anche maggiori guadagni.

La criminalità mafiosa economica non esita oggi a proteggere le sue relazioni illecite dietro una cortina di strumenti, applicazioni e tecnologie avanzate, a partire dalle piattaforme criptate e da linee di comunicazione difficilmente intercettabili.

Le organizzazioni criminali, come attestato dalle indagini, dai procedimenti penali e dal numero degli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 TUEL, sono non più soltanto in grado di infiltrarsi nel tessuto sociale, politico ed economico del Paese ma sono capaci anche di radicarsi pienamente in regioni diverse e lontane dai luoghi di origine. Le « mafie » hanno manifestato una più raffinata e sommersa capacità di penetrazione e di contaminazione della vita politica ed economica, per non suscitare allarme sociale e per evitare le indagini delle Forze dell'ordine, soprattutto nelle regioni caratterizzate da un solido tessuto economico e produttivo, così compromettendo i principi costituzionali a presidio degli organi elettivi e della libertà dell'iniziativa economica privata.

L'azione di contrasto è un tema centrale ed ha un ruolo di rilievo strategico nelle politiche di sicurezza del Paese volte ad assicurare una migliore efficienza del sistema ed evitare che la criminalità organizzata, sia essa mafiosa o comunque lucrogenetica, possa controllare i territori, alterare i principi della libera concorrenza e del mercato, riciclare proventi illegali, garantirsi impunità, costruire consenso e legittimità sociale. La confisca delle aziende, in particolare, ha il primario obiettivo di restituire linfa al ciclo economico poiché rimuove una causa di concorrenza sleale, fa emergere il lavoro nero e il lavoro « di comodo » assicurato fittiziamente ai sodali dei mafiosi e ai loro familiari, fa emergere i circuiti che alimentano le false fatturazioni e, infine, impedisce che l'azienda sia utilizzata per riciclare proventi illeciti.

La tecnica investigativa determinante nella lotta alle mafie rimane sempre quella indicata dal giudice Giovanni Falcone: « *segui i soldi, troverai la mafia* », giuridicamente cristallizzata nella legge Rognoni —

La Torre ⁽¹⁾ con l'introduzione del delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso e con la previsione, oltre alle misure di prevenzione personali, delle misure di carattere patrimoniale – sequestro e confisca – per sottrarre alla criminalità organizzata le ricchezze accumulate illegalmente.

Dopo la strage di Capaci del 23 maggio 1992, lo Stato reagì con un altro provvedimento urgente, il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, dopo la strage di Via D'Amelio, nella legge 7 agosto 1992, n. 356 con l'introduzione del regime del carcere duro *ex art. 41-bis* O.P. per i detenuti mafiosi, la misura di prevenzione patrimoniale della sospensione dall'amministrazione dei beni, ulteriori norme per colpire l'interposizione fittizia e confiscare beni formalmente intestati a terzi ma sostanzialmente di proprietà dei mafiosi. E, ancora, venne introdotto l'art. 12-*sexies* ⁽²⁾ «ipotesi particolari di confisca» (ora art. 240-bis c.p.) al fine di disciplinare la confisca di valori ingiustificati anche a seguito di condanna penale o patteggiamento (cd. confisca allargata) per una serie di gravi reati.

Si aggiunga poi l'elaborazione giurisprudenziale del concetto di «impresa mafiosa» (*impresa mafiosa o di proprietà del mafioso*, cioè creata con capitali illeciti e gestita con metodo mafioso; *impresa collusa a partecipazione mafiosa nella quale il titolare non è un prestanome*, ma rappresenta anche i propri interessi ed è *collusa con la mafia*, ove può esservi un inquinamento del ciclo aziendale con metodi mafiosi o solo immissione di capitali illeciti; *impresa con contatti occasionali con l'organizzazione mafiosa*).

Nel nostro ordinamento, le norme sono state sempre più affinate e rese efficaci nel rispetto dei principi della Costituzione, della legislazione europea e della Convenzione EDU, per arrivare ad un *giusto processo al patrimonio* e affermare i principi di legalità e determinatezza: le norme di legge devono essere chiare per consentire ad ogni cittadino un giudizio di prevedibilità e per conoscere le conseguenze della propria condotta.

Continua è, poi, l'opera di giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione, così accrescendo il livello delle garanzie nell'accertamento dei presupposti, nella tutela dei diritti dei terzi creditori in buona fede, nel diritto di difesa e dell'efficienza della gestione e della destinazione dei beni sequestrati al fine di contrastare la ricchezza accumulata illecitamente.

Tale processo va ulteriormente perseguito, alla luce dei recenti arresti giurisprudenziali e della portata innovativa della direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni, che rende necessaria e urgente una rimeditazione più moderna ed efficace dell'ecosistema

(1) Legge 13 settembre 1982, n. 646, approvata, alla fine, in tempi rapidi, nella seduta dell' 11 settembre 1982, dopo un iter complesso (iniziato oltre un anno prima con la presentazione di due diversi disegni di legge aventi come primi firmatari La Torre e Rognoni, esponenti di due culture istituzionali, di provenienza politica opposta ma con intenti comuni) nelle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia riunite in sede deliberante al Senato, dopo i violenti omicidi di Pio La Torre e del suo autista Rosario Di Salvo il 30 aprile 1982 e del Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, della moglie Emanuela Setti Carraro e dell'agente di scorta Domenico Russo il 3 settembre 1982, nella strage di Via Carini.

(2) Decreto legge 20 giugno 1994, n. 399, conv. in legge 8 agosto 1994 n. 501 «Disposizioni urgenti in materia di confisca di valori ingiustificati».

nazionale di lotta alla mafia che fa perno sulle misure di prevenzione patrimoniale in un più ampio scenario in cui la riaffermazione delle prerogative dello Stato rispetto alle arroganze della criminalità mafiosa di tipo economico potrà realizzarsi nella costante collaborazioni con gli altri Stati e con le istituzioni sovranazionali.

CAPITOLO 2

L'inchiesta parlamentare

Per perseguire i suoi compiti di legge illustrati in premessa, la Commissione parlamentare antimafia ha deliberato di istituire uno specifico comitato con finalità istruttorie sulla gestione dei beni sequestrati e confiscati, sulle misure non ablatorie e sugli effetti delle informazioni antimafia interdittive.

In considerazione dell'ampiezza dell'oggetto, il Comitato, coordinato dall'on. Erik Umberto Pretto, ha ritenuto di impostare l'azione su più filoni di inchiesta, dando priorità, da settembre 2024, all'impatto sulla normativa nazionale della direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni, atteso che gli Stati membri dovranno conformarsi alle norme ed ai principi della direttiva entro il 23 novembre 2026.

Con la nuova direttiva l'Unione europea ha finalmente portato a termine un importante salto di qualità, a lungo atteso ed auspicato dalle Istituzioni italiane e da questa Commissione d'inchiesta, nella elaborazione di un sistema europeo armonizzato nel contrasto patrimoniale alla criminalità economica.

La direttiva è il frutto dell'acquisita e piena consapevolezza della minaccia arrecata ai principi fondamentali delle nostre democrazie, espressa nel *considerando* n. 1 della norma in esame, in cui l'Europa riconosce che « *la disponibilità di ingenti introiti generati dalla criminalità organizzata, pari almeno a 139 miliardi ogni anno e sempre più spesso riciclati attraverso un sistema finanziario parallelo sotterraneo (...) rappresenta una minaccia significativa per l'integrità dell'economia e della società che erode lo Stato di diritto e i diritti fondamentali* ».

Stante tale riconosciuta gravissima minaccia, l'Europa, con questa direttiva, accoglie nel proprio ordinamento concetti che hanno caratterizzato, a partire dalla legge Rognoni – La Torre, l'azione italiana di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata e mafiosa.

A tal fine si sono svolte una serie di audizioni mirate ad approfondire la portata delle norme europee, con particolare attenzione al capo III della direttiva, nel quale sono disciplinati quattro modelli ablatori, uno dei quali si sostanzia in una inedita forma di confisca senza condanna « residuale », e a comprendere le eventuali, possibili o opportune modifiche sul nostro codice antimafia.

Nel corso delle audizioni svolte dal II Comitato sono state, altresì, esaminate le tematiche relative al quadro delle garanzie che devono essere assicurate al proposto e ai terzi creditori in buona fede, allo standard probatorio richiesto, al concetto di profitto o provento di reato, ai rapporti di cooperazione da instaurare tra le autorità italiane e quelle degli Stati membri, alle relazioni con il Procuratore europeo

(EPPO), Eurojust ed Europol, alle norme sulla gestione dei beni e sulla istituzione da parte di ciascuno Stato membro di « uffici per il recupero dei beni » (*Asset Recovery Office* – ARO) e di « uffici per la gestione dei beni » (*Asset Management Office* – AMO).

Il modello dell'utilizzazione dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale, prevista dal nostro ordinamento sin dal 1996 per effetto dell'adozione della legge di iniziativa popolare 109/96, è ora riconosciuto anche dalla direttiva europea che, all'art. 19, « incoraggia » – ma non obbliga – gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per consentire « scopi di interesse pubblico o sociale » dei beni.

Strettamente connesso e di particolare rilievo è il capo VI « *Quadro strategico per il recupero dei beni* » che pone in capo agli Stati membri specifico obbligo di adottare entro il 24 maggio 2027 una « *strategia nazionale per il recupero dei beni* » con l'impegno ad aggiornare il piano ogni cinque anni, indicando in modo specifico le risorse necessarie ed effettivamente messe in campo per la realizzazione delle iniziative indicate nel citato documento programmatico.

Fondamentale è che gli uffici per il recupero dei beni (ARO) e gli uffici per la gestione dei beni (AMO) dispongano di personale adeguatamente qualificato nonché di appropriate risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche, fatte salve l'indipendenza della magistratura e le differenze nell'organizzazione delle autorità giudiziarie in tutta l'Unione (artt. 25 e 26).

Indipendenza della magistratura, diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale precostituito per legge, facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare: sono alcuni dei principi cardine della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che vengono più volte ripresi nella direttiva in esame.

Il II Comitato, su mandato della Commissione in sede plenaria, ha così avviato un ciclo istruttorio di audizione nel corso del quale sono stati auditi il prof. Gianluca Varraso⁽³⁾, il dott. Giovanbattista Tona⁽⁴⁾, il Procuratore europeo dott. Andrea Venegoni⁽⁵⁾, il dott. Stefano Finocchiaro⁽⁶⁾, la prof. Anna Maria Maugeri⁽⁷⁾, la prof. Carla Pansini⁽⁸⁾, il prof. Ciro Grandi⁽⁹⁾. In sede plenaria, e su richiesta del Comitato, è stato altresì audito il Direttore dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla crimi-

(3) II Comitato, seduta del 17 settembre 2024, resoconto dell'audizione del prof. Gianluca Varraso, docente di diritto processuale penale e di diritto penitenziario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

(4) II Comitato, seduta del 21 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del dott. Giovanbattista Tona, consigliere presso la Corte di cassazione.

(5) II Comitato, seduta del 25 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del procuratore europeo dott. Andrea Venegoni e relazione depositata.

(6) II Comitato, seduta del 7 novembre 2024, resoconto dell'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, dott. Stefano Finocchiaro, e relazione depositata.

(7) II Comitato, seduta del 21 novembre 2024, resoconto dell'audizione della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania, e relazione depositata.

(8) II Comitato, seduta del 22 novembre 2024, resoconto dell'audizione della prof.ssa Carla Pansini, docente di procedura penale presso l'Università degli Studi di Napoli « Parthenope », e relazione depositata.

(9) II Comitato, seduta del 20 febbraio 2015, resoconto dell'audizione del prof. Ciro Grandi, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Ferrara, e relazione depositata.

nalità organizzata (ANBSC), prefetto Maria Rosaria Laganà.⁽¹⁰⁾ E' stata, inoltre, acquisita la relazione del dott. Antonio Balsamo, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione.

La Commissione ritiene con la presente relazione di offrire una prima analisi dell'organismo d'inchiesta parlamentare, avvalendosi nella circostanza di esperti auditi sulla materia, su alcuni specifici punti della direttiva europea, che si presenta come un atto giuridico complesso che ambisce a regolare plurimi snodi strategici e sostanziali in tema di recupero e confisca — sia penale, sia di prevenzione — dei beni.

CAPITOLO 3

La natura del procedimento di prevenzione

Si ritiene opportuno inquadrare, seppur sinteticamente, i presupposti e la natura delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, stante il dibattito dottrinale e giurisprudenziale che ha sempre caratterizzato la materia, in continua evoluzione, prospettando l'attuale « stato dell'arte » di quella che è stata definita una forma di confisca in assenza di condanna (*non-conviction based confiscation*).

3.1 Una disciplina complessa e stratificata

Dopo la legge « Rognoni-La Torre », architrave delle misure di prevenzione patrimoniali, ulteriore intervento di rilievo, per armonizzare la normativa e le disposizioni in tema di sequestro, confisca, gestione e destinazione dei beni, è stato il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. codice antimafia), profondamenti riformato nel 2017 con legge 18 aprile 2017, n. 48.

Nel corso degli anni,⁽¹¹⁾ plurime sono state le novelle legislative: con l'approvazione del nuovo « decreto sicurezza »⁽¹²⁾ giungono a quota 50 gli interventi normativi che nell'arco di circa quindici anni hanno apportato modifiche al codice antimafia, entrato in vigore come noto il 13 ottobre 2011; vanno, inoltre, considerate sette sentenze della Consulta che con dichiarazioni di illegittimità costituzionale hanno inciso su altre disposizioni.

Molte modifiche, inserite spesso in testi che si occupavano di altre materie e in alcuni casi in leggi di stabilità, sono stati circoscritti a profili specifici, senza una visione generale di insieme.

Rimangono, in sostanza, ancora valide ed attuali le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale che valuta il « complesso quadro normativo derivante da una stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico »⁽¹³⁾ e dalle Sezioni Unite della Cassazione « alla detta progressione norma-

(10) Seduta del 10 giugno 2025, audizione di Maria Rosaria Laganà, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), resoconto stenografico n. 81.

(11) Il Comitato, seduta del 21 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del dott. Giovanbattista Tona, consigliere presso la Corte di cassazione, resoconto di riunione n. 9, p. 8.

(12) Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80.

(13) Corte Costituzionale, sentenza n. 24 del 24 gennaio 2019, § 10.3.

tiva si addice forse di più la definizione di stratificazione per aggiunta, posto che le innovazioni legislative registrate non sempre sono risultate in tutto armonizzate tra loro, sicché l'interprete viene talvolta chiamato ad operare — (...) comunque sempre nei limiti dei poteri conferiti dalla legge — col compito di individuare opzioni tanto ineludibili quanto inespresse »⁽¹⁴⁾.

L'adeguamento ai principi della nuova direttiva potrebbe, dunque, essere l'occasione propizia per fissare regole, affinare prassi, chiarire la natura e la funzione della confisca — nodo decisivo affrontato più volte dalla Corte EDU —, adottare una strategia gestoria più operativamente permeata da principi di efficienza ed economicità, fermo restando che l'obiettivo primario rimane quello di realizzare appieno un giusto processo del patrimonio.

3.2 I presupposti e le finalità del procedimento

In estrema sintesi, le misure di prevenzione prescindono dall'accertamento del singolo delitto o fatto reato ma si applicano ai soggetti, ritenuti socialmente pericolosi, indiziati di appartenenza ad associazioni criminali, anche finalizzate alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione ed agli altri soggetti indicati nell'articolo 4 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 come novellato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161.⁽¹⁵⁾

(14) Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 46898 del 19 novembre 2019.

(15) Si riporta di seguito il testo degli articoli 4 e 1 del codice antimafia.

Articolo 4: « Soggetti destinatari »

1. I provvedimenti previsti dal presente capo 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 penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale;
- c) ai soggetti di cui all'articolo 1; (*lettera a dichiarata incostituzionale*)
- d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*quater*, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, 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;
- g) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per il delitto di cui all'articolo 421-bis del codice penale o 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

Il Tribunale, con decreto motivato, ordina il sequestro dei beni dei quali il proposto dispone, 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 o dispone, ricorrendone i presupposti, le misure dell'amministrazione giudiziaria o del controllo giudiziario.⁽¹⁶⁾

Fondamentali, quindi, sono le indagini patrimoniali atteso che il Procuratore della Repubblica (o gli altri soggetti titolari del potere di proposta) deve effettuare una accurata analisi sul tenore di vita, sulle disponibilità economiche, sul patrimonio, sulle fonti di reddito dei soggetti nei cui confronti intende proporre la misura ablativa, per individuare le fonti di reddito.

Nel procedimento intervengono il proposto, i terzi, i difensori che possono chiedere l'acquisizione di elementi utili ai fini della decisione sulla confisca e produrre ogni documentazione ritenuta idonea per dimostrare la liceità degli acquisti e/o del patrimonio; si svolge nel contraddittorio delle parti e nel rispetto del diritto di difesa⁽¹⁷⁾.

La gestione è affidata al Tribunale e al Giudice delegato che deve autorizzare ogni attività svolta dall'amministratore giudiziario. È assicurata la tutela dei terzi creditori, previo accertamento della loro buona fede. Dopo il decreto di secondo grado (cd. «doppia conforme») subentra nella gestione dei beni l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità

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 o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-quinquies e 609-bis del medesimo codice.

Articolo 1 «*Soggetti destinatari*»:

«1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a:

a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi (*la Corte costituzionale, con sentenza 24 gennaio-27 febbraio 2019, n. 24 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente lettera, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lett. a)*);

b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di attività delittuose;

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

(16) Art. 20 del codice antimafia.

(17) Invero il proposto, tramite il difensore, può contestare gli elementi addotti dalla Procura della Repubblica sui presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, personale o patrimoniale, dedurre e contro dedurre sulle indagini patrimoniali, sulla ricostruzione della capacità economica e sulla provenienza del denaro utilizzato per l'acquisto dei beni; interloquire nell'udienza camerale sulla proposta dell'amministratore giudiziario di prosecuzione o ripresa dell'attività aziendale o di liquidazione

organizzata (ANBSC) che è altresì competente per la destinazione dei beni.

Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente⁽¹⁸⁾ e, per le patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto al momento della richiesta della misura di prevenzione.

Se non è possibile procedere al sequestro dei beni perché il proposto non ne ha più la disponibilità, diretta o indiretta, anche ove trasferiti legittimamente in qualunque epoca a terzi in buona fede, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto altri beni di valore equivalente e di legittima provenienza dei quali il proposto ha la disponibilità, anche per interposta persona.

La natura giuridica della confisca di prevenzione, inquadrata in termini ora di misura di sicurezza, ora di sanzione (tipica o atipica), ora di misura preventiva, è stata chiarita dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione che hanno affermato la finalità preventiva della misura e la sua assimilabilità alle misure di sicurezza.⁽¹⁹⁾

È appena il caso di affermare che presupposto ineludibile per l'applicazione di una misura patrimoniale, è la pericolosità del soggetto che il giudice della prevenzione dovrà valutare, sia pure *incidenter tantum*, in quanto la confisca disgiunta, per costante orientamento della Cassazione, non ha introdotto nel nostro ordinamento una diretta *actio in rem*, essendo imprescindibile il rapporto tra pericolosità sociale del soggetto e gli incrementi patrimoniali dallo stesso conseguiti.

In linea generale, la pericolosità sociale necessaria per l'applicazione delle misure di prevenzione si desume dall'esame dell'intera personalità del soggetto, essendo un giudizio di natura sintomatica che va fondato su elementi specifici, quali i precedenti penali e giudiziari, la frequentazione di pregiudicati accertata nel corso di controlli ed il tenore di vita sproporzionato rispetto ai redditi dichiarati. La giurisprudenza ha, poi, chiarito che il venir meno dell'attualità della pericolosità generica consegue non tanto al semplice decorso del tempo o allo stato di detenzione, quanto al compimento di atti volontari positivi, indicativi in modo inequivoco ed incontrovertibile che il soggetto abbia mutato condotta di vita. Nel caso di « pericolosità sociale qualificata » è richiesta, in particolare, la dimostrazione del recesso dall'associazione criminosa o, in alternativa, della « disintegrazione » della stessa.

Quanto alla pericolosità generica, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 24/2019, riprendendo i principi di legalità, precisione, prevedibilità e determinatezza sanciti dalla Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017 – *De Tommaso c. Italia*⁽²⁰⁾, ha dichiarato

(18) Applicazione disgiunta prevista dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modifiche nella legge 15 luglio 2009, n. 94, confluite nel codice antimafia.

(19) Cassazione, Sezioni Unite, 26 giugno 2014, n. 4880, Spinelli.

(20) La Corte EDU finora, ha sempre riconosciuto la piena compatibilità delle misure di prevenzione personali e patrimoniali con i principi dell'equo processo, del diritto di difesa, della presunzione di innocenza sanciti dall'art.6 della Convenzione EDU. Avuto riguardo, invece, al principio di legalità, la Grande Camera nella sentenza « de Tommaso c. Italia », ha sancito la necessità che le norme siano conformi a canoni di legalità, precisione, determinatezza e prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale ed ha ritenuto imprecise le norme relative alla « pericolosità generica » in quanto non veniva indicato « con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni e non fosse pertanto formulata con

l'incostituzionalità dell'applicazione delle misure di prevenzione, personale e patrimoniale, nei confronti di « *coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi* » (art. 1 lett. a), fattispecie ritenuta affetta da radicale imprecisione, priva di significato certo, il cui disposto normativo non è ragionevolmente prevedibile *ex ante* da parte dei consociati. Sul punto, come si dirà, appare opportuna una modifica legislativa per conformare l'art. 1 lett. a) al disposto del Giudice delle leggi.

La Consulta ha poi affermato (§ 12.2) che, per disporre la misura e ritenere la pericolosità devono esservi i seguenti presupposti, da provarsi sulla base di precisi elementi di fatto: « *a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto; b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano – o abbiano costituito in una determinata epoca – l'unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito* ».

Altro principio è l'autonomia esistente tra il giudizio penale e quello di prevenzione, in quanto elementi ritenuti non sufficienti per fondare un giudizio di penale responsabilità possono essere posti a fondamento della valutazione della pericolosità, tanto che il giudice della prevenzione può trarre utili elementi di valutazione perfino da un procedimento archiviato.

Invero, se da un lato non possono rilevare gli stessi fatti rispetto ai quali sia intervenuta una sentenza di piena assoluzione nel merito – ed in questo senso sono gli ultimi arresti giurisprudenziali ⁽²¹⁾ – dall'altro

sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione ». E la sentenza de Tommaso è alla base delle sentenze n. 24 e 25 del 24 gennaio 2019 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali a « *coloro che debbono ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi* » (n. 24) e l'incostituzionalità dell'articolo 75 del CAM nella parte in cui prevede come reato la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale consistente nel « *vivere onestamente* » e « *rispettare le leggi* ».

(21) *Ex plurimis*, cfr. Cassazione, Sez. VI, 30 ottobre 2024, n. 45280, nella cui massima si afferma: « *In tema di misure di prevenzione, il giudice, nonostante l'autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, non può attribuire rilevanza, al fine di giungere ad un'affermazione di pericolosità generica del 1 luglio 2024 che, in virtù del principio di non contraddizione dell'ordinamento e della presunzione di innocenza come interpretata dalla Corte EDU, la negazione penale irrevocabile di un determinato fatto impedisce di assumerlo come elemento indiziante ai fini del giudizio di pericolosità (nella specie, il ricorrente era stato proscioltto dal reato di cui all'art. 4 d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, per essere l'imposta evasa inferiore alla soglia di rilevanza penale)* »; Cassazione, Sez. I, 26 ottobre 2022, n. 4489: « *In tema di misure di prevenzione personale, la sentenza definitiva di assoluzione, non dipendente da cause estintive, per una delle ipotesi di reato richiamata dall'art. 4, comma 1, lett. b) d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, determina l'impossibilità di assumere, ai fini dell'applicazione della misura, il medesimo fatto di reato quale sintomo di pericolosità qualificata del proposto* »; Cass, sez. VI, 1° luglio 2024, n. 13269: « *In tema di misure di prevenzione, l'inquadramento del proposto in uno dei profili di pericolosità soggettiva può essere fondato anche sulla autonoma valutazione di fatti oggetto di procedimenti penali non definiti della sussistenza dei presupposti della misura di procedimenti penali con sentenza di condanna, purché, in tal caso, l'accertamento della sussistenza dei presupposti della misura sia svolto con tanto più rigore quanto l'esito del procedimento sia stato favorevole al proposto (in applicazione del principio, la Corte ha annullato con rinvio un decreto applicativo di misure di prevenzione personali e patrimoniali, motivato in riferimento a fatti oggetto di un procedimento penale in cui la posizione del proposto era stata definita con provvedimento di archiviazione, in quanto non teneva conto delle ragioni per le quali gli elementi raccolti non erano stati ritenuti neppure sufficienti ad esercitare l'azione penale nei suoi confronti)* ».

vanno valutate le assoluzioni pronunciate ai sensi dell'art. 530 co. 2 c.p.p. «*ove risultino delineati con sufficiente chiarezza e nella loro oggettività quei fatti che, pur ritenuti non sufficienti – nel merito o per preclusioni processuali – per una condanna penale ben possono essere posti alla base di un giudizio di pericolosità*». ⁽²²⁾

Analoghe considerazioni valgono anche nei casi in cui vi sia stata una sentenza di proscioglimento per prescrizione, amnistia, indulto che – afferma la citata Corte Costituzionale al § 11.4 – contenga in motivazione un accertamento della sussistenza del fatto e della sua commissione da parte del proposto.

In altri termini: nel procedimento di prevenzione si giudicano condotte complessive ma significative di pericolosità sociale del proposto, in quello penale si giudicano singoli fatti da rapportare a tipici modelli di antigiuridicità penale; nell'uno si previene e nell'altro si reprime; essi, inoltre, sono regolati da diversa disciplina probatoria correlata per il primo ad indizi e per l'altro a prova certa.

3.3 L'ampliamento della platea dei destinatari della misura

In tale parziale *excursus* normativo, va tuttavia sottolineato che vi è stato un progressivo ampliamento dei soggetti potenzialmente destinatari di misura di prevenzione personale (e, quindi, patrimoniale) per l'evolversi delle linee strategiche di politica criminale volte a contrastare le fenomenologie criminali, mafiose, eversive e corruttive, ritenute capaci di mettere in pericolo gli assetti dell'ordinamento democratico, includendo non solo i soggetti indiziati di uno dei gravi delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater*, c.p.p. ma finanche i soggetti indiziati dei delitti di cui agli artt. 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi) e 612-*bis* (atti persecutori) del codice penale.

Quanto alla misura di prevenzione patrimoniale, giova evidenziare che l'art. 24 del codice antimafia statuisce che il Tribunale, all'esito del procedimento svoltosi in contraddittorio tra le parti, dispone la confisca dei beni sequestrati di cui il proposto «*anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo*» ⁽²³⁾: la presenza del bene nella diretta o indiretta sfera

Da ultimo, in senso conforme, vedi anche Cassazione, SS.UU. penali, 27 marzo 2025, n. 30355.

(22) Cassazione, sez. II, 25 gennaio 2023, n. 15704, nella cui massima si afferma che «*il giudice, attesa l'autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, può valutare autonomamente i fatti accertati in sede penale, al fine di giungere ad un'affermazione di pericolosità generica del proposto ex art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, non solo in caso di intervenuta declaratoria di estinzione del reato o di pronuncia di non doversi procedere, ma anche a seguito di sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., ove risultino delineati con sufficiente chiarezza e nella loro oggettività quei fatti che, pur ritenuti insufficienti – nel merito o per preclusioni processuali – per una condanna penale, ben possono essere posti alla base di un giudizio di pericolosità*». Negli stessi termini Cassazione, Sez. II, 25 giugno 2021, n.33533; Cassazione, Sez. II, 11 gennaio 2022, n. 4191.

(23) Si riporta di seguito il testo dell'articolo 24 del codice antimafia:

«*Articolo 24: "Confisca"*

1. Il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. In ogni caso il

di disponibilità del soggetto pericoloso rappresenta dunque il primo dei presupposti oggettivi della misura di prevenzione patrimoniale⁽²⁴⁾.

Il secondo presupposto per disporre la confisca di prevenzione è la sproporzione del valore del bene da confiscare rispetto alle condizioni economiche e patrimoniali dichiarate del proposto che non sia in grado di giustificarne la legittima provenienza nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, non potendo addurre, a seguito di espressa previsione introdotta dalla legge n. 161 del 2017, che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale.

Sul punto, già prima della predetta legge, la Corte di Cassazione a sezioni unite⁽²⁵⁾, aveva affrontato la questione delle risorse derivanti da evasione fiscale, dando un inquadramento sistematico della sproporzione rispetto alla finalità della confisca di prevenzione.

Nel caso esaminato era stata disposta, oltre alla misura personale, la confisca di numerosi beni, ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 in quanto la richiesta di misure di prevenzione personale e patrimoniale era stata avanzata prima dell'entrata in vigore del codice antimafia. In motivazione, la Suprema Corte, nel valutare i motivi di ricorso, e in particolare la doglianza relativa alla mancata valutazione da parte dei giudici di merito delle somme fiscalmente evase, ha ribadito che la giurisprudenza di legittimità era sempre stata «*granticamente contraria alla deducibilità dei redditi non dichiarati al fisco*», escludendo altresì, ai fini della sproporzione, la rilevanza del cosiddetto «condono tombale» in quanto l'illiceità originaria riverbera i suoi effetti ai fini della confisca di prevenzione. Ciò in quanto, «*le disposizioni sulla confisca di prevenzione mirano a sottrarre alla disponibilità del proposto tutti i beni che siano frutto di attività illecite e che ne costituiscano il reimpiego, di talché non è necessario distinguere se tali attività siano o meno di tipo mafioso, essendo sufficiente la dimostrazione dell'illecita provenienza dei beni confiscati, qualunque essa sia, anche se gli stessi costituiscano il reimpiego dei proventi dell'evasione fiscale (...). La finalità preventiva perseguita con lo strumento ablativo risiede nell'impedire che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza di cui il soggetto possa disporre per il reimpiego nel circuito economico finanziario*».

Invero, sottolinea la Suprema Corte, a differenza della confisca ex art. 12-sexies del decreto-legge 306/1992, che richiede la commissione di un reato, accertato con condanna, generatore di disponibilità illecite, quella di prevenzione ha un fine di interesse pubblico volto all'eliminazione dal circuito economico di beni di sospetta provenienza illegit-

proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale. Se il tribunale non dispone la confisca, può applicare anche d'ufficio le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti ».

(24) In altre parole, la richiamata disponibilità va estesa, al pari della nozione civilistica del possesso, a tutte quelle situazioni nelle quali il soggetto si comporti *uti dominus* anche se detto potere viene esercitato tramite terzi e comprende una gamma di ipotesi diversificate, che possono andare dal diritto di proprietà vero e proprio a situazioni di intestazione fittizia a un terzo soggetto, in virtù, ad esempio, di un contratto simulato ovvero, anche, di intestazione fiduciaria, fino a situazioni di mero fatto basate su una posizione di mera soggezione in cui si trovi il terzo titolare del bene nei confronti del sottoposto alla misura di prevenzione.

(25) Cassazione, Sezioni Unite 29 maggio 2014, n. 33451/14, Repaci.

tima che sono andati ad incrementare il patrimonio del soggetto ed evidenzia che « *il requisito alternativo della provenienza illecita del bene, qualificabile come frutto o reimpiego di proventi illeciti, è specificamente previsto solo per la confisca di prevenzione* ». In caso di evasione fiscale « *si attua inevitabilmente reimpiego delle utilità che ne siano frutto nel circuito economico dell'evasore, con una confusione di utilità lecite-illecite che è proprio quello che la normativa vuole impedire, confusione che si implementa nella successione dei periodi di imposta (con una sorta di "anatocismo dell'illecito" per l'inevitabile effetto moltiplicatore)* ». ⁽²⁶⁾

E, ove sia stato realizzato il reimpiego e la confusione totale tra profitti leciti e illeciti, l'inquinamento « *non può non essere onnipervasivo e travolgente* ».

Tale conclusione sembra risolvere il problema, tuttora dibattuto, se per provento o reimpiego dell'evasione fiscale si intenda l'intero reddito imponibile, al lordo dell'imposta dovuta, oppure solamente l'importo corrispondente all'imposta evasa.

3.4 La sproporzione o il frutto del riciclaggio

Ma, al di là dell'evasione fiscale, va ribadito che le disposizioni sulla confisca mirano a sottrarre alla disponibilità dell'interessato tutti i beni che siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego: non si ritiene, ad esempio, sufficiente dedurre la liceità dell'acquisto di un immobile con un mutuo ma è necessario fornire la prova di disponibilità di risorse lecite per saldare le rate mensili ⁽²⁷⁾ ovvero, in caso di immobile lecitamente acquistato e poi ampliato e migliorato con l'impiego di disponibilità economiche prive di giustificazione, la Cassazione ha affermato che « *la confisca può investire il bene nella sua interezza esclusivamente nel caso in cui le trasformazioni e le addizioni abbiano natura e valore preminente, tale da non consentire una effettiva separazione di distinti valori pro quota* » ⁽²⁸⁾.

La pubblica accusa deve indicare gli elementi attestanti i comportamenti illeciti e lucrativi del proposto, indicativi di pericolosità sociale e una disponibilità sproporzionata al reddito dichiarato, sulla base delle indagini patrimoniali svolte.

La sproporzione deve essere accertata tra il valore del patrimonio del proposto e il suo reddito o la sua attività economica in relazione a ciascun bene al momento dell'acquisto.

In alternativa all'accertata sproporzione, presupposto per la confisca di prevenzione è la sussistenza di concreti elementi che facciano

(26) Prosegue la Cassazione ricordando, *inter alia*, che anche la Corte EDU, proprio in materia di prevenzione, ha espresso concetti analoghi: « *Già la pronuncia del 22/2/94, Raimondo c. Italia, rilevava come lo strumento della confisca di prevenzione fosse 'destinata a bloccare i movimenti di capitali sospetti per cui costituisce un'arma efficace e necessaria per combattere questo flagello'. La decisione del 15/6/1999, Prisco c. Italia, affermava come la confisca di prevenzione <colpisce beni di cui l'autorità giudiziaria ha contestato l'origine illegale allo scopo che il ricorrente potesse utilizzarli per realizzare ulteriormente vantaggi a proprio profitto o a profitto dell'organizzazione criminale con la quale è sospettato di intrattenere relazione>. Origine illegale: dunque contra legem, come l'evasione fiscale; realizzare ulteriori vantaggi: dunque impedire il reimpiego. Il tutto secondo il principio generale secondo cui nessuno deve poter impunemente godere del frutto di una propria condotta illecita, tanto più se ripetuta e sistematica* ».

(27) Cfr. Cassazione, Sez. VI, sentenza del 10 aprile 2018, n. 21347.

(28) Cassazione, Sez. II, sentenza del 15 marzo 2019, n. 27933.

ritenere che i beni siano frutto di riciclaggio, cioè dell'attività illecita o reimpiego dei suoi proventi.

È, quindi, una regola di accertamento di carattere presuntivo: la pericolosità sociale, i reati lucrativi posti in essere dal soggetto e la sproporzione costituiscono indizi convergenti. È una presunzione legata alla ricchezza, superabile mediante la giustificazione della legittima provenienza che l'interessato può sempre fornire, sulla base « *di specifiche e verificate allegazioni, dalle quali si possa desumere la legittima provenienza del bene in quanto acquistato con proventi proporzionati alla propria capacità reddituale lecita e, quindi, anche attingendo al patrimonio legittimamente accumulato* »⁽²⁹⁾ ed a minare, così il quadro probatorio dell'accusa.

In proposito, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha, finora, più volte chiarito che la confisca di prevenzione costituisce un legittimo strumento di politica criminale per contrastare il pericolo diffusivo che origina dalle strutturate, redditizie e ben capitalizzate organizzazioni dedite ad attività illecite fortemente condizionanti le libertà fondamentali e gli assetti stessi delle democrazie e del mercato, con la conseguenza che l'interferenza con il diritto di proprietà non è sproporzionata rispetto al fine che si intende perseguire.⁽³⁰⁾

L'elaborazione giurisprudenziale ha affrontato poi, inizialmente esprimendo orientamenti diversi, il problema della « perimetrazione cronologica » tra l'acquisto dei beni e la manifestazione della pericolosità, giungendo infine ad affermare che « *occorre che vi sia correlazione temporale tra tale pericolosità e l'acquisto dei beni e cioè occorre verificare se i beni da confiscare siano entrati nella disponibilità del proposto non già anteriormente, ma successivamente o almeno contestualmente al suo inserimento nel sodalizio criminoso* »⁽³¹⁾ ovvero alla consumazione di quei delitti che legittimano la confisca.

Le Sezioni Unite 4880/2014, ric. *Spinelli*, nel ribadire la natura preventiva della confisca di prevenzione richiamando, come si dirà in prosieguo, plurime sentenze della Corte EDU, hanno affermato « *il principio di diritto secondo cui sono suscettibili di ablazione soltanto i beni acquistati nell'arco di tempo in cui si è manifestata la pericolosità sociale, indipendentemente dalla persistente pericolosità sociale del soggetto al momento della proposta di prevenzione* » attesa la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita.

La stessa Corte Costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 24 del 24 gennaio 2019 ha riconosciuto, riprendendo la motivazione delle

(29) Cassazione, sentenza del 12 novembre 2018, n. 51331; cfr. anche la massima della sentenza della Cassazione. Sez. I, 6 febbraio 2018, n. 25175 ove si afferma che la presunzione può essere vinta mediante « *la mera allegazione di fatti, situazioni o eventi che, ove riscontrabili, siano idonei, ragionevolmente e plausibilmente, ad indicare la lecita provenienza del bene* ».

(30) Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 4 settembre 2001, *Riela e altri*. Sotto altro profilo, la Corte ha osservato anche che il principio del cd. giusto processo – di cui si è da più parti lamentata la violazione – non è applicabile nel caso di specie, perché la misura e la relativa procedura imposta non hanno carattere penale, non presupponendo una contestazione di reato (*criminal charge*) e non comportando l'imposizione di pene (Corte EDU, Sez. I, 28 ottobre 2004, *Bocellari*; Corte EDU, Sez. IV, 5 luglio 2001, *Phillips*).

(31) *Ex plurimis*: Cassazione, Sez. V, n. 18822 del 25.3.2007; Cassazione, SS.UU., 26.6.2014, n. 4880, ric. *Spinelli*; Cassazione, Sez. II, 13.3.2018, n. 14165.

SS.UU. Spinelli, che la correlazione temporale è un requisito «*non scritto ma discendente evidentemente dalla necessità di conservare ragionevolezza alla presunzione (relativa) di illecito acquisto di beni, sulla quale il sequestro e la confisca di prevenzione si fondano, affermando altresì che “nell’ottica del sistema, l’ablazione di tali beni costituisce non già una sanzione, ma piuttosto la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione”*» che determina un vero e proprio vizio genetico nella costituzione del diritto di proprietà, atteso che deve essere neutralizzato quell’arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l’attività criminosa presupposta, non potrebbe godere; la finalità perseguita, quindi, è meramente ripristinatoria della situazione che si sarebbe data in assenza dell’illecita acquisizione del bene.

La Corte EDU, con la decisione *Garofalo e altri contro Italia* del 20 gennaio 2025 – 13 febbraio 2025, di cui si parlerà oltre, ha affermato la natura «recuperatoria» e non punitiva o sanzionatoria della confisca di prevenzione. Conclusione confermata dalla sentenza *Isaia e altri contro Italia* depositata il 25 settembre 2025.

Al termine di tale esposizione e per inquadrare le ricchezze mafiose, con la consapevolezza che, purtroppo, i beni confiscati costituiscono solo una minima percentuale degli illeciti profitti della criminalità organizzata, va sottolineato, prescindendo dal pur relevantissimo numero e valore degli immobili e delle aziende confiscate, che, alla data del 30 giugno 2024 sono confluiti nel Fondo Unico Giustizia circa 3 miliardi di euro di risorse, a cui vanno aggiunti i circa 2 miliardi e 500 milioni di euro di risorse non liquide, per un totale di oltre 5 miliardi di euro.

CAPITOLO 4

La prospettiva internazionale ed europea in materia di congelamento e confisca

Prima di analizzare gli aspetti di maggior rilievo contenuti nella nuova direttiva 2024/1260 e le considerazioni svolte dagli auditi, va sottolineata la prospettiva internazionale ed europea della «confisca in assenza di condanna penale» nelle Convenzioni ONU di Palermo (e le prospettive aperte dal Meccanismo di revisione della Convenzione di Palermo – *follow the money*, – lanciata da Falcone) sulla criminalità organizzata transnazionale e nella convenzione di Mérida sulla corruzione e la valorizzazione del modello italiano di riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati.

L’esecuzione all’estero di provvedimenti di sequestro e confisca emessi dalle autorità giudiziarie italiane è tra i settori più delicati nell’ambito della cooperazione per le differenze delle legislazioni nazionali, in particolare per il sequestro di beni di terzi e per i sequestri e confisci non basati su provvedimenti di condanna⁽³²⁾ e per questo tale ambito applicativo è stato oggetto di specifico interesse anche nel corso della precedente legislatura.

(32) XVIII Legislatura, Relazione sull’analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021. Doc. XXIII n. 15, Capitolo 11, p. 239 e ss.

La necessità di fronteggiare una criminalità transnazionale, anche sequestrando e confiscando patrimoni accumulati con la commissione di gravi delitti, ha indotto a realizzare «*regole giuridiche comuni europee e persino universali (...) che incoraggiano la confisca di beni collegati a reati gravi come la corruzione, il riciclaggio, le attività illecite in materia di sostanze stupefacenti e così via, senza la precedente esistenza di una condanna penale*», come sottolineato dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo.⁽³³⁾

«*La “confisca non basata sulla condanna”, si ricorda, è una categoria generale in cui rientrano, oltre alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, anche una serie di tipologie conosciute da altri ordinamenti, tra cui la civil forfeiture, sempre più diffusa negli ordinamenti di common law (inglese, scozzese, irlandese, statunitense, australiano), la confisca in rem, le unexplained wealth procedures. Il denominatore comune di tali diverse esperienze è la concentrazione dell'accertamento processuale sugli aspetti economici di un intero fenomeno criminale, in vista della applicazione di misure che incidono essenzialmente sul patrimonio ed hanno una funzione prevalentemente preventiva o compensativa, senza comportare la irrogazione di sanzioni restrittive della libera personale che, per loro natura, richiedono necessariamente la pronuncia di una condanna penale*»⁽³⁴⁾ e, ormai, in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono previste forme di confisca non basate sulla condanna, quanto meno nei casi in cui non è possibile arrivare ad una sentenza di penale responsabilità.

In Italia il procedimento di prevenzione patrimoniale disciplinato dal codice antimafia e di cui si è trattato nel precedente Capitolo 3 è, sostanzialmente, un « processo al patrimonio » che, sovente, si sviluppa accanto al processo penale (sistema del c.d. doppio binario).

Pertanto, in tema di « confisca in assenza di condanna penale », la Convenzione ONU di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000 (a differenza della « Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato » di Strasburgo dell'8 novembre 1990) non fa riferimento alla natura penale o extra-penale del procedimento né all'autorità giudiziaria competente ad emanare la misura.

Analogamente, la Convenzione delle Nazioni Unite di Mérida del 2003 contro la corruzione, entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005, non contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o meno della confisca, ricomprendendovi, anzi, anche la confisca amministrativa.

Ai fini che qui interessano, va solo evidenziato che i meccanismi di recupero di beni mediante la cooperazione internazionale si applicano ai gravi reati previsti dalla Convenzione di Mérida sulla corruzione, fra i quali, sono compresi, oltre alla corruzione interna e internazionale, il peculato (anche d'uso), il millantato credito, l'abuso d'ufficio, l'arricchimento illecito, la corruzione e la sottrazione di beni nel settore privato, il riciclaggio, la ricettazione, l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia.

(33) Corte EDU, 12 maggio 2015, *Gogitidze e altri c. Georgia*.

(34) XVIII Legislatura, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021. Doc. XXIII n. 15, Capitolo 11, p. 240.

Non è questa la sede per analizzare le ampie previsioni della Convenzione di Palermo sulla nozione di provento di reato⁽³⁵⁾ o sull'oggetto della confisca; è sufficiente solo rimarcare come sia stato possibile ottenere con la Convenzione di Palermo l'esecuzione all'estero sia del sequestro e della confisca di prevenzione sia delle relative indagini patrimoniali in quasi tutto il mondo, atteso che alla convenzione hanno aderito ben 190 su 193 Stati membri delle Nazioni Unite, anche se non tutti hanno fatto ricorso alle potenzialità previste in modo uniforme.

A distanza di venti anni, è stato istituito il « meccanismo di revisione » con la c.d. « Risoluzione Falcone » del 2020, documento dell'ONU, adottata dalla Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, che sottolinea l'importanza di promuovere la cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità, anche nelle nuove forme del *cybercrime* e dei reati ambientali, del terrorismo internazionale, attraverso la condivisione di informazioni, la creazione di pool investigativi comuni con uso delle moderne tecnologie, l'utilizzo del portale *Sherloc*, la strategia sinergica delle indagini finanziarie contro la criminalità organizzata, la corruzione, il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo.

Ed è particolarmente significativa l'espressa menzione del ruolo di Giovanni Falcone, « *il cui lavoro e sacrificio hanno aperto la strada all'adozione della Convenzione* » essendo un fatto più unico che raro il riferimento ad una specifica persona nelle risoluzioni ONU, a riprova del valore e delle intuizioni investigative del magistrato, diventato un simbolo dell'impegno per la giustizia a livello internazionale. Non va dimenticato che il *meccanismo di revisione*, proposto dall'Italia, è un risultato di estrema importanza anche « *perché rappresenta la realizzazione delle idee e della visione anticipatrice del giudice Giovanni Falcone che, proprio un mese prima della strage di Capaci, partecipò alla 1^a sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale, organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992. Proprio in tale occasione, Falcone riuscì a costruire un ampio consenso internazionale sull'idea di una conferenza mondiale di alto livello politico per porre le fondamenta di una cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata. Le Nazioni Unite hanno poi dato realizzazione al suo pensiero attraverso una serie di iniziative e di negoziati che hanno condotto, otto anni dopo, all'adozione della Convenzione di Palermo.* »⁽³⁶⁾

Sul piano internazionale si registra, inoltre, un'importante novità destinata ad avere, auspicabilmente in tempi brevi, un riflesso significativo su scala globale. Nell'ottobre 2023 il GAFI – Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, autorevole organismo intergovernativo nell'emanazione di « regole » sulla prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nell'ottobre 2023, ha profondamente modificato le 40 Raccomandazioni allo scopo di fornire alle

(35) L'art. 2 della Convenzione di Palermo prevede quanto segue: « *Ai fini della presente Convenzione: (...) provento del reato indica qualunque bene derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato* », concetto più ampio del « profitto del reato » che, secondo le sezioni unite della Cassazione, è « *il vantaggio economico derivante in via diretta ed immediata dalla commissione dell'illecito* » (Cass. SS.UU., 26 giugno 2015, n. 31617).

(36) XVIII Legislatura, doc. XXIII n. 15, cit., p. 254.

autorità investigative, all'autorità giudiziaria, alle Unità di Informazione Finanziaria (FIU) e agli operatori dell'*asset recovery* un *toolkit* specifico e più robusto per identificare e congelare i beni di provenienza illecita.⁽³⁷⁾

Peraltro il GAFI, nella recente plenaria tenutasi nel mese di giugno 2024, ha sostenuto tale iniziativa con l'adozione di nuove modalità di esecuzione del prossimo round di valutazioni reciproche, ovvero il meccanismo attraverso il quale tutti i Paesi membri vengono periodicamente valutati per verificare il livello di *compliance* alle Raccomandazioni GAFI. Con questa nuova metodologia, in sostanza, gli ordinamenti antiriciclaggio dei vari paesi saranno valutati non soltanto per come sono in grado di prevenire e reprimere il *laundering* finanziario, ma anche sulla base delle norme e dei processi posti in essere per cooperare e per privare i criminali dei proventi illeciti e, soprattutto, per valutare i risultati concreti raggiunti nel recupero dei beni, ivi compresa la fase di efficiente gestione e destinazione degli *asset* confiscati.

In sostanza, ogni paese dovrà dimostrare:

di aver attribuito priorità al recupero dei beni, di aver dedicato adeguate risorse e che i sistemi di *recovery* che hanno istituito siano periodicamente valutati in modo da garantirne l'efficacia;

che le autorità competenti procedano all'identificazione e al reperimento delle ricchezze di origine illecita, che si tratti di denaro o di beni di altra natura (beni immobili, aziende, beni mobili registrati, ecc.);

che le misure provvisorie, adottate in vista della confisca definitiva, come il sequestro, possano essere emesse tempestivamente e in modo efficace;

che i beni sequestrati e confiscati siano gestiti in modo efficace;

che i provvedimenti di confisca siano emessi anche senza il presupposto di una condanna penale (così come avviene in Italia con le misure di prevenzione patrimoniale antimafia);

che attraverso i beni confiscati sia assicurato il ristoro delle vittime.

La portata della modifica degli standard internazionali antiriciclaggio e la conseguente integrazione dei parametri di valutazione reciproca va ben al di là dello spazio geografico, pur vasto, rappresentato dai 40 Stati membri ed organizzazioni internazionali che partecipano direttamente ai lavori del GAFI⁽³⁸⁾, atteso che il suo quadro

(37) Sono state modificate le seguenti Raccomandazioni: R.4 (misure provvisorie di confisca); R.30 (compiti delle autorità investigative e di contrasto); R.31 (strumenti e poteri di indagine e relativi all'esercizio dell'azione penale); R.38 (assistenza giudiziaria in materia di sequestro e confisca); la Nota Interpretativa della Raccomandazione n. 40 (altre forme di cooperazione internazionale).

(38) Oltre a due istituzioni sovranazionali (Commissione europea, Consiglio di Cooperazione del Golfo) aderiscono al GAFI i seguenti 38 Paesi: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Danimarca, Federazione Russa (sospesa), Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Hong Kong (Cina), India, Indonesia, Irlanda, Islanda, Israele, Lussemburgo, Malesia, Messico, Norvegia, Nuova

di « regole » – le 40 Raccomandazioni –, grazie alla rete di organismi-satellite che operano sul piano regionale (noti come *FATF-Style Regional Bodies*)⁽³⁹⁾, è in grado di raggiungere ed influire sugli ordinamenti giuridici antiriciclaggio di oltre 200 Paesi nel mondo.

CAPITOLO 5

Inquadramento della direttiva 2024/1260 nel quadro giuridico dell'Unione europea

Con la nuova direttiva 2024/1260, come detto, l'Unione europea mostra risoluta consapevolezza della necessità di armonizzare più efficacemente che nel passato le legislazioni degli Stati membri, per attuare il principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti e rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali.

L'elaborazione e l'approvazione di tale nuovo strumento normativo costituisce, infatti, un ulteriore sforzo per rinnovare l'impianto legislativo preesistente, rivelatosi non ancora adatto a fronteggiare le dimensioni del fenomeno che si intendeva contrastare e a perseguire le finalità (in passato, peraltro, non ancora del tutto chiare nei loro contorni) che si intendevano raggiungere.

In precedenza, il quadro giuridico in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni si fondava su strumenti di armonizzazione (decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, sostituite dalla direttiva 2014/42/UE) e strumenti di cooperazione (decisioni quadro 2003/577/GAI e 2006/783/GAI, quest'ultimo sostituito dal regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018).

La direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato dell'Unione europea, attuata in Italia con il decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202, era certamente protesa ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri in relazione alle varie forme di confisca (diretta, per equivalente, estesa, nei confronti dei terzi), ma risultava molto carente in materia di confisca senza condanna, contenendo « *solo disposizioni embrionali, data la mancanza di accordo tra gli Stati membri, sui presupposti e nei casi in cui procedere a confisca che prescinde da condanna* »⁽⁴⁰⁾, prevedendola solo nei casi in cui la condanna non era stata possibile all'esito del procedimento penale, per l'assenza dell'imputato dovuto a malattia o fuga.

Anche il regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congela-

Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Singapore, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svezia, Svizzera, Turchia.

(39) *Action Group against Money Laundering in Central Africa (GABAC)*, *Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)*, *Caribbean Financial Task Force (CFATF)*, *Committee of Expert on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL)*, *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)*, *Eurasian Group (EAG)*, *Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)*, *Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)*, *Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)*.

(40) II Comitato, seduta del 20 febbraio 2015, audizione del prof. Ciro Grandi, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Ferrara, resoconto di riunione n. 16, p. 2.

mento e di confisca, si è rivelato scarsamente risolutivo, perché è rimasto ostaggio di interpretazioni contrastanti sulla sua applicabilità anche alle misure di prevenzione patrimoniali italiane; era, in particolare, dubbio se dette misure rientrassero o meno nella nozione di « *procedimenti connessi ad un reato* » cui fa riferimento il *considerando* n. 13 del regolamento ⁽⁴¹⁾, che pure fa espresso riferimento a provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva.

Sempre nell'ottica di un'armonizzazione e di un'azione comune nei confronti della criminalità, il regolamento (UE) n. 2017/1939 del 12 ottobre 2017 ha previsto una cooperazione rafforzata e l'istituzione della Procura europea.

La competenza di EPPO riguarda, in sintesi, i seguenti reati: frode (oltre i 10 milioni di euro); corruzione attiva e passiva; peculato; concussione; riciclaggio di denaro; appropriazione indebita o distrazione di fondi europei; malversazione; frode transfrontaliera relativa all'imposta sul valore aggiunto superiore ai 10 milioni di euro attraverso uso di fatture per operazioni inesistenti, dichiarazione infedele o omessa ecc.; frode informatica aggravata l'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. ⁽⁴²⁾

Il regolamento n. 2017/1939, entrato in vigore il 20 novembre 2017, ha disposto che EPPO sia diventata pienamente operativa a partire dal 1° giugno 2021. Ha un Procuratore Capo europeo, i Procuratori europei (PE), uno per ogni stato membro (e, come detto, è stato audito il dott. Venegoni) ed i Procuratori europei delegati (PED) i soggetti, cioè, che, in concreto, effettuano le indagini, a partire dalla iscrizione della notizia di reato ed hanno gli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine ed azione penale. L'azione dell'EPPO si ferma alla chiusura delle indagini. La fase del processo è di competenza nazionale e regolata dal diritto interno di ogni Stato aderente.

L'Italia, con d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9 ha emanato disposizioni per la nomina di propri magistrati quali procuratori europei delegati in EPPO, cui è attribuita la competenza di individuare, perseguire e rinviare a giudizio (tramite organi giurisdizionali nazionali) i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. ⁽⁴³⁾

L'Unione europea ha inoltre adottato, come visto, una serie di provvedimenti acquisendo, man mano, negli anni, la consapevolezza

(41) Si riporta di seguito il testo del *considerando* n. 13: « *Il presente regolamento dovrebbe applicarsi a tutti i provvedimenti di congelamento e tutti i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia penale. "Procedimento in materia penale" è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale termine contempla pertanto tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato e non solo i provvedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE. Esso contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva. Benché tali provvedimenti possano non esistere nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di riconoscere ed eseguire tali provvedimenti emessi da un altro Stato membro. Il procedimento in materia penale può comprendere anche indagini penali svolte dalla polizia e da altri servizi di contrasto. I provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento.* ».

(42) Come definiti dalla direttiva UE 2017/1971 (cd. Direttiva PIF).

(43) Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017.

dell'efficacia delle misure di confisca, tanto da ritenere opportuna la previsione, nella direttiva 2024/1260, di una nuova forma di confisca senza condanna, dotata di particolare carattere innovativo rispetto al previgente assetto normativo europeo, e che prende le mosse dalle misure di prevenzione patrimoniali italiane.

Invero, già nell'approvare la direttiva 2014/42/UE volta a perseguire l'armonizzazione dei provvedimenti di confisca, il Parlamento e il Consiglio avevano invitato la Commissione a un ulteriore sforzo di analisi « *per presentare, quanto prima possibile, una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (...)»*, nonché al fine di individuare un modello di *actio in rem* condiviso nel rispetto delle tradizioni comuni « *per effettuare un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori norme comuni in materia di confisca di beni derivanti da attività di natura criminale, anche in assenza di condanna di una o più persone specifiche per tali attività* ». ⁽⁴⁴⁾

Successivamente la Commissione europea aveva evidenziato che, nonostante la ricchezza illecita generata da reati economici commessi dalla criminalità organizzata avesse raggiunto cifre miliardarie, solo una percentuale irrisoria era stata confiscata.

E, nel maggio 2022, sempre la Commissione europea aveva elaborato una « *proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni* », articolata in otto capi, poi sottoposta al vaglio del Parlamento nel maggio 2023, per rafforzare le capacità delle autorità competenti ad identificare, congelare e gestire i beni, ampliando le possibilità di confisca per farvi rientrare le attività criminose intraprese dai gruppi della criminalità organizzata.

CAPITOLO 6

La direttiva (UE) 2024/60 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni

Come hanno sottolineato tutti gli auditi nel presente ciclo d'inchiesta, la direttiva 2024/1260 è frutto di analisi, studio e riflessioni pluriennali per rinnovare l'impianto legislativo dell'Unione in materia di confisca. Non è, dunque, un caso che nel primo *considerando* venga affermato, come già detto, che « *la valutazione 2021, a cura di Europol, della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità ha evidenziato la crescente minaccia della criminalità organizzata e dell'infiltrazione criminale* », stanti gli ingenti introiti, pari, si ribadisce, almeno a 139 miliardi di euro ogni anno che costituiscono « *una minaccia significativa per l'integrità dell'economia e della società* ».

Presupposto fondamentale è il rispetto dei diritti fondamentali e l'osservanza dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Convenzione EDU, come interpretate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*considerando* n. 45).

(44) Cfr. Doc. XXIII, n. 15, cit., p. 266; anche Consiglio dell'Unione europea, doc. 7329/1/14 REV1 ADD1 del 31 marzo 2014.

Ma altrettanto importanti, al fine di comprendere la filosofia sottesa alla direttiva e l'urgenza di conseguire una reale armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri, sono i seguenti *considerando*, alcuni dei quali evidenziati da Pansini in audizione⁽⁴⁵⁾:

considerando n. 3: «le organizzazioni criminali sono diventate operatori economici di portata mondiale con obiettivi imprenditoriali. Privare i criminali dei profitti illeciti è essenziale per smantellare le loro attività e impedire loro di infiltrarsi nelle economie legali »;

considerando n. 5 «un sistema efficace di recupero dei beni richiede il reperimento e l'identificazione rapidi dei beni strumentali e dei proventi di reato, e dei beni di sospetta origine criminale »;

considerando n. 6 «il quadro attuale non ha permesso di conseguire appieno l'obiettivo di combattere la criminalità organizzata recuperandone i profitti »;

considerando n. 7 «il quadro giuridico esistente dovrebbe essere aggiornato in modo da agevolare e garantire un impegno efficace in materia di recupero e confisca dei beni in tutta l'Unione e, a tal fine, vengono stabilite norme minime riguardanti il reperimento e l'identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione dei beni nel quadro di un procedimento in materia penale. In questo contesto il termine *procedimento in materia penale* è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La presente direttiva non pregiudica le procedure che gli Stati membri possono utilizzare per congelare e confiscare i beni ».

La direttiva, conseguentemente, nel perseguire l'armonizzazione, sostituisce ad ogni effetto precedenti strumenti quali l'azione comune 98/699/GAI, le decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, la decisione 2007/845/GAI e la direttiva 2014/42/UE. Resta impregiudicata la direttiva 2019/1153 sull'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati ed il regolamento 2018/1805, che impone, con uno strumento direttamente vincolante, senza verifica della doppia incriminabilità dei fatti, il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di sequestro e confisca per una serie di reati.⁽⁴⁶⁾

(45) Il Comitato, seduta del 22 novembre 2024, audizione della prof.ssa Carla Pansini, docente di procedura penale presso l'Università degli Studi di Napoli «Parthenope», resoconto di seduta n. 13, p. 12, e relazione depositata.

(46) Si riporta di seguito il testo dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca:

« Articolo 3 — *Figure di reato*.

1. I provvedimenti di congelamento o i provvedimenti di confisca sono eseguiti senza verifica della doppia incriminabilità dei fatti che hanno dato luogo a tale provvedimento se detti fatti sono punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà della durata massima non inferiore a tre anni e costituiscono uno o più dei seguenti rati secondo la legge dello Stato di emissione: 1) partecipazione a un'organizzazione criminale; 2) terrorismo; 3) tratta di esseri umani; 4) sfruttamento sessuale di minori e pedopornografia; 5) traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope; 6) traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi; 7) corruzione; 8) frode, compresi la frode e gli altri reati che ledano gli interessi finanziari dell'Unione definiti nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio; 9) riciclaggio di proventi da reato;

Come sottolineato in audizione da Grandi, proprio l'assenza o l'insufficienza di un adeguato livello di armonizzazione, ha finora ostacolato la cooperazione, anche per *«la scarsa fiducia nei confronti di partner stranieri le cui legislazioni risultano troppo diverse in quanto espressive di scelte politiche e opzioni valoriali troppo difformi da quelle nazionali.»* Non è un caso, secondo l'audit, che il regolamento 1805/2018, *«abbia sofferto di una sorta di stallo applicativo proprio in materia di confisca senza condanna»*, tanto che dalle statistiche raccolte nelle relazioni del *desk* italiano presso Eurojust, nel biennio 2021-2022, su 78 procedure attive trasmesse dall'Italia all'estero, solo due tra quelle relative a provvedimenti di confisca senza condanna si sono concluse con l'esecuzione.⁽⁴⁷⁾

Considerazioni espresse anche da Varraso che ha, a sua volta, evidenziato come il regolamento (UE) 2018/1805 non abbia funzionato per la mancata armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di sequestro e di confisca, soprattutto in materia di misure di prevenzione e per l'assenza di risorse, mentre la nuova direttiva, vincolante per gli Stati membri, che colma tali lacune, sarà operativa e dovrà essere attuata, con decreto legislativo, entro il 23 novembre 2026.⁽⁴⁸⁾

La direttiva si articola in otto capi: I) disposizioni generali (artt. 1-3); II) Reperimento e identificazione (artt. 4-10); III) Congelamento e confisca (artt. 11-19); IV) Gestione (artt. 20-22); V) Garanzie (artt.

10) falsificazione e contraffazione di monete, compresa quella dell'euro; 11) criminalità informatica; 12) criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie ed essenze vegetali protette; 13) favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali; 14) omicidio volontario o lesioni personali gravi; 15) traffico illecito di organi e tessuti umani; 16) rapimento, sequestro o presa di ostaggi; 17) razzismo e xenofobia; 18) rapina organizzata o a mano armata; 19) traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti di antiquariato e le opere d'arte; 20) truffa; 21) racket ed estorsioni; 22) contraffazione e pirateria di prodotti; 23) falsificazione di atti amministrativi e traffico di atti amministrativi falsificati; 24) falsificazione di mezzi di pagamento; 25) traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita; 26) traffico illecito di materie nucleari e radioattive; 27) traffico di veicoli rubati; 28) stupro; 29) incendio doloso; 30) reati che rientrano nella competenza giurisprudenziale della Corte penale internazionale; 31) dirottamento di aereo/nave; 32) sabotaggio.

2. Per quanto riguarda i reati diversi da quelli di cui al paragrafo 1, lo Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento di congelamento o del provvedimento di confisca alla condizione che i fatti che hanno dato luogo al provvedimento costituiscano un reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso ai sensi della legge dello Stato di emissione. »

(47) Il Comitato, seduta del 20 febbraio 2015, audizione del prof. Ciro Grandi, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Ferrara, resoconto di seduta n. 16, p. 3. Vedi anche relazione depositata dal prof. Ciro Grandi, p. 3 e ss.: *«Come è assai noto a chiunque si occupi di cooperazione transfrontaliera (soprattutto in materia penale, in virtù delle notevoli implicazioni che tale materia comporta per i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo) l'assenza, o comunque l'insufficienza, di un adeguato livello di armonizzazione tra legislazioni nazionali, ostacola la cooperazione e dunque il mutuo riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali: tutto ciò alla luce della "banale" – ma sempre attuale e veritiera – considerazione per cui gli Stati e le autorità nazionali (amministrative e giurisdizionali) coinvolte nelle procedure di cooperazione nutrono scarsa fiducia nei confronti di partner stranieri le cui legislazioni risultano troppo diverse da quelle domestiche, in quanto espressive di scelte politiche e opzioni valoriali troppo difformi da quelle nazionali»*.

(48) Il Comitato, seduta del 17 settembre 2024, audizione del prof. Gianluca Varraso, docente di diritto processuale penale e di diritto penitenziario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, resoconto di seduta n. 7, p. 3.

23-24); VI) Quadro strategico per il recupero dei beni (artt. 24-27); VII) Cooperazione (artt. 28 e 31); VIII) Disposizioni finali (artt. 32-38).

Al fine di « *garantire armonizzazione e chiarezza nelle definizioni in tutta l'Europa* »⁽⁴⁹⁾ l'art. 3 della direttiva determina alcuni concetti chiave utilizzati dal legislatore europeo, da valutare unitamente alla lettura dei considerando che ne chiariscono l'ambito di applicazione, fornendo le definizioni di « *provento* », « *bene* », « *beni strumentali* », « *congelamento* », « *confisca* », « *organizzazione criminale* », « *vittima* », « *titolare effettivo* », « *interessato* ».

Va in proposito evidenziato, ai fini della presente relazione, che il termine « *provento* » è decisamente più ampio del « *profitto* », come inteso dalla giurisprudenza italiana, rientrandovi anche il « *prezzo* » del reato ma non anche, ad avviso di alcuni auditi, il « *prodotto* ». ⁽⁵⁰⁾

Inoltre, tra i beni che è possibile sottoporre a sequestro sono ora espressamente ricomprese le cripto-attività nonché gli atti ed i documenti giuridici e gli strumenti, anche in formato elettronico o digitale, che attestano un titolo o un diritto sul bene, strumenti finanziari, fondi fiduciari, o, ancora, documenti che possono far sorgere diritti di credito. ⁽⁵¹⁾

Viene distinto in modo chiaro il congelamento (« *freezing* ») dalla confisca: il primo è un divieto temporaneo di utilizzare, convertire i beni, adottato dalle autorità competenti in vista della confisca e che può comprendere sia « *azioni immediate* » che possono essere effettuate anche dagli Uffici per il recupero dei beni (ARO) per un massimo di sette giorni, sia il congelamento equivalente al nostro sequestro preventivo; la confisca è « *la privazione definitiva di un bene ordinata da un organo giurisdizionale in relazione a un reato* » (art. 3.6, direttiva).

La direttiva non contiene la definizione di « *organizzazione criminale* », rinviando a quella offerta dall'art. 1, punto 1), della decisione quadro 2008/841/GAI, in cui si afferma che è « *un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale* ». Come osserva Finocchiaro « *ciò che contraddistingue il concetto di organizzazione criminale da quello di mera associazione a delinquere ai sensi dell'art. 416 c.p. è, dunque, oltre alla cornice edittale dei delitti-fine, anche il dolo specifico di conseguire un vantaggio economico o materiale* ». ⁽⁵²⁾

Di rilievo poi una serie di articoli sulla gestione dei beni e, in particolare, delle imprese, nonché sull'istituzione (art. 22 e 27) da parte di ciascuno Stato membro di « *Uffici per il recupero dei beni* » (ARO) ⁽⁵³⁾

(49) Cfr. *considerando* 12 della direttiva.

(50) Cfr. relazioni consegnate dal dott. Finocchiaro (p. 5) e dalla Prof.ssa Maugeri (p. 16 e seguenti) in occasione delle loro audizioni presso il II Comitato tenutesi rispettivamente in data 7 e 21 novembre 2024.

(51) Cfr. *considerando* n. 12 della direttiva.

(52) Cfr. relazione del dott. Finocchiaro per l'audizione presso il II Comitato del 7 novembre 2024, p. 6.

(53) In Italia l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni è incardinato presso la Direzione Centrale Polizia Criminale del Ministero dell'interno.

e di « Uffici per la gestione dei beni » (AMO)⁽⁵⁴⁾ ed una rete di cooperazione tra questi uffici ed Europol per consentire lo scambio delle migliori pratiche per l'attuazione della direttiva.

Vi dovrà essere una stretta cooperazione con i rappresentanti di Eurojust, della Procura Europea (EPPO)⁽⁵⁵⁾ nonché con i loro omologhi nei paesi terzi per agevolare l'identificazione di beni che potrebbero diventare o sono oggetto di provvedimento di congelamento o confisca in procedimenti « in materia penale » anche al fine di facilitarne la gestione.

In materia di uso sociale dei beni, va posto in risalto il rafforzamento di tale principio rispetto alla direttiva 42/2014/UE, in linea con la legislazione italiana. In particolare:

il considerando 38, in modo più puntuale rispetto al considerando 35 della precedente direttiva del 2014⁽⁵⁶⁾, prevede: « Il riutilizzo sociale dei beni confiscati invia alla società in generale un chiaro messaggio sull'importanza di valori quali la giustizia e la legalità, riafferma il prevalere dello Stato di diritto nelle comunità più direttamente colpite dalla criminalità organizzata e rafforza la resilienza di tali comunità contro l'infiltrazione criminale nel loro tessuto sociale ed economico, come osservato negli Stati membri che hanno già adottato tali misure di riutilizzo sociale. Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati ad adottare le misure necessarie per consentire che i beni confiscati siano utilizzati per scopi di interesse pubblico o sociali, in modo che sia possibile mantenere i beni confiscati come beni dello Stato a fini di giustizia, applicazione della legge o servizio pubblico o per scopi sociali o economici, o trasferire tali beni confiscati alle autorità del comune o della regione in cui si trovano in modo che tali autorità possano utilizzarli per siffatte finalità, compresa la loro assegnazione a organizzazioni che svolgono attività di interesse sociale. L'utilizzo dei beni confiscati a tali fini non pregiudica l'autonomia di bilancio degli Stati membri »;

(54) In Italia corrisponde all'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati.

(55) Sul punto, cfr. Il Comitato, seduta del 25 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del procuratore europeo dott. Andrea Venegoni. Il magistrato europeo ha chiarito nel corso della sua audizione che l'ufficio della Procura europea non ha ancora condotto un'analisi ufficiale sul contenuto della Direttiva (UE) 2024/1260 ed ha affermato, quanto al ruolo degli ARO, che l'Italia ha già organismi investigativi specializzati, *in primis* la Guardia di Finanza, le Dogane e alcuni nuclei investigativi dei Carabinieri, nel campo della ricerca dei beni, tanto da avere promosso un numero di procedimenti per frodi decisamente alto rispetto agli altri Stati (su circa 2.000-2.500 procedimenti con indagini attive, un terzo è pendente in Italia). L'audito ha, poi, precisato che EPPO non ha competenza specifica sulle misure di prevenzione e potrebbe essere opportuno prevedere un ruolo nel codice antimafia, atteso che le indagini sulle associazioni per delinquere finalizzate alla commissione dei reati di competenza della Procura europea possono avere collegamenti, come sta emergendo, con la criminalità organizzata.

(56) Cfr. considerando 38 della direttiva 42/2014/UE: « Gli Stati membri dovrebbero valutare se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale. Tali misure potrebbero comprendere, tra l'altro, la destinazione di tali beni a progetti di contrasto e di prevenzione della criminalità nonché ad altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale. Tale obbligo di valutare l'adozione di misure comporta un obbligo procedurale per gli Stati membri quale un'analisi giuridica o un esame dei vantaggi e degli svantaggi connessi all'introduzione delle misure. Nella gestione dei beni congelati e nell'adozione di misure relative all'utilizzazione dei beni confiscati, è opportuno che gli Stati membri adottino adeguati provvedimenti per impedire infiltrazioni criminali o illegali ».

l'articolo 19 dispone, conseguentemente, che «gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare le misure necessarie per consentire la possibilità di utilizzare, se del caso, i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociali. ».

La circostanza che la nuova direttiva preveda ora che gli Stati membri siano « incoraggiati » e non più soltanto chiamati a « valutare » in ordine al riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati ⁽⁵⁷⁾, rappresenta un passo importante verso una più ampia diffusione nell'Unione del modello italiano.

La direttiva prevede una serie di norme per reperire ed identificare i beni, nonché per assicurarne una corretta e proficua gestione. Sono necessari strumenti in grado di rintracciare (rapidamente) i patrimoni personali trasferiti all'estero, siano essi depositati su conti correnti, investiti in attività imprenditoriali o utilizzati per acquisti immobiliari.

Va in proposito evidenziato che:

il *considerando* 14 sancisce, icasticamente, un principio fondamentale, al quale, si augura la Commissione, gli Stati dovrebbero adeguarsi: « *al fine di garantire indagini finanziarie efficaci, gli Stati membri dovrebbero fornire le necessarie risorse finanziarie, tecniche e umane* »;

fondamentale importanza avrà l'attività svolta dagli ARO, la predisposizione di registri centralizzati o interconnessi per avere un sistema di immediata informazione *on-line* sulle caratteristiche dei beni sequestrati e sul soggetto che ne ha la disponibilità (e non necessariamente la proprietà formale); sono previste modalità per lo scambio di informazioni; tempi brevissimi per la comunicazione di informazioni, che vanno dalle 8 ore ai 7 giorni di calendario (artt. 4-10); pari rilievo avrà l'attività degli « uffici per la gestione dei beni » (AMO);

è prevista una specifica attività di « pianificazione », antecedente e susseguente al sequestro; le imprese devono essere conservate in attività (art.20); la Commissione ritiene pertanto che sul piano nazionale siano previste norme che promuovano in ogni caso l'individuazione dei beni idonei all'utilizzo a fini sociali, coinvolgendo subito gli enti destinatari in vista della riduzione dei costi della gestione e della preservazione del valore dei beni;

è necessario che i provvedimenti di « vendita pre-confisca », disciplinati dall'art. 21, siano comunicati all'interessato, così garantendo il suo diritto al contraddittorio e all'esercizio del diritto di difesa; le entrate ottenute dalle vendite devono essere accantonate fino alla decisione giudiziaria sulla confisca;

sono previste una serie di garanzie (artt. 23 e 24) ove siano presi provvedimenti di congelamento, confisca e vendita, che devono essere comunicati tempestivamente agli interessati che deve avere « *l'opportunità di essere sentito in merito* », ha il « *diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale* » nonché ad esercitare il diritto di difesa,

(57) Cfr. art.10, comma 3, della direttiva 42/2014/UE: « *Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale* ».

« compreso il diritto di accesso al fascicolo » e di essere ascoltati « su questioni di diritto e di fatto »;

vanno favoriti e regolamentati i provvedimenti di assegnazione provvisoria prima della definitività della confisca alla luce dei principi dall'art. 21 della Direttiva.

Ritiene la Commissione che uno dei punti di interesse principale sia costituito dal capo III con le quattro ipotesi di confisca contemplate, agli artt. 12-16, dalla nuova direttiva:

- 1) confisca fondata su condanna definitiva;
- 2) confisca « estesa » (assimilabile alla nostra confisca allargata);
- 3) confisca in assenza di una condanna in casi tassativi – malattia, decesso, fuga, prescrizione – in cui non sia possibile concludere il processo penale;
- 4) confisca senza condanna « residuale » di « *patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose* ».

Trattasi, si ribadisce, di norme minime che non precludono l'adozione, a livello nazionale, di tipologie di confisca più estensive o relative a beni diversi.

6.1 La confisca e la confisca nei confronti dei terzi (artt. 12 e 13)

È la confisca tradizionale, basata su condanna definitiva, pronunciata anche in contumacia, sia nella forma diretta sia per equivalente. Ha ad oggetto « beni strumentali e proventi » di reato. Il comma 2 dell'art. 12 precisa che la confisca per equivalente può essere sussidiaria ovvero alternativa, ponendo, quindi, sullo stesso piano i due istituti (a differenza del nostro ordinamento dove si dispone la confisca di valore quando non è possibile disporre la diretta perché i beni sono stati trasferiti o dispersi). La confisca del profitto è obbligatoria e « provento », come recita l'art. 3, n. 1 è « *ogni vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, da reati, consistente in qualsiasi bene e comprendente ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti e qualsiasi vantaggio economicamente valutabile* ».

Si tratta di una definizione molto ampia che va letta anche alla luce delle indicazioni contenute nel considerando n. 13 nel quale si afferma: « è opportuno definire in senso ampio il “provento di reato”, al fine di includervi i proventi diretti delle attività criminali e tutti i vantaggi indiretti, compresi il reinvestimento o la trasformazione successivi di proventi diretti, in linea con le definizioni del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio. Pertanto i proventi dovrebbero comprendere qualsiasi bene, anche trasformato o convertito, in tutto o in parte, in un altro bene, e confuso con beni acquisiti da fonte legittima, fino al valore stimato dei proventi confusi. Dovrebbero inoltre comprendere introiti o altri vantaggi derivanti dai proventi da reato o da beni nei quali i proventi da reato sono stati trasformati o convertiti o con i quali i proventi da reato sono stati confusi ».

Sul punto, Maugeri evidenzia « l'esigenza di adottare – anche alla luce dell'art. 11 e 117 Cost., che impongono un'interpretazione conforme

al diritto UE⁽⁵⁸⁾ – l’orientamento interpretativo della giurisprudenza italiana che accoglie una nozione ampia di provento, a partire dalla decisione Miragliotta⁽⁵⁹⁾ che ricomprende anche gli utili nella nozione di profitto confiscabile, purché l’accusa fornisca la prova indiziaria del nesso di pertinenzialità che lega, anche attraverso successivi passaggi, i beni da confiscare al reato, così ponendo un freno ad un’eccessiva dilatazione della nozione di profitto indiretto (...). È necessario, pertanto, che siano indicati in modo chiaro gli elementi indiziari sulla cui base determinare come i beni sequestrati possano considerarsi in tutto o in parte l’immediato prodotto di una condotta penalmente rilevante o l’indiretto profitto della stessa, siccome frutto di reimpiego da parte del reo del denaro o di altre utilità direttamente ottenuti dai concussi».⁽⁶⁰⁾

All’art. 13 si precisa che la confisca di proventi da reato o per equivalente, può colpire anche i terzi, purché non in buona fede «qualora un organo giurisdizionale nazionale abbia accertato (...) che i terzi interessati sapevano o avrebbero dovuto sapere che il trasferimento o l’acquisizione aveva lo scopo di evitare la confisca».

È interessante notare, come hanno rilevato alcuni auditi⁽⁶¹⁾, che la confisca nei confronti dei terzi può avere ad oggetto solo beni che costituiscono proventi del reato (o altri beni di valore per equivalente), mentre non vengono richiamati i beni utilizzati o destinati per la commissione del reato stesso. Peraltro, in base alla direttiva la confisca, i terzi che non siano di buona fede possono subire gli effetti della confisca per equivalente; una tale previsione estensiva non è ancora acquisita dalla legislazione e dal diritto vivente nel nostro ordinamento interno.

La confisca del profitto, come detto, è obbligatoria e ciò, come hanno sottolineato gli auditi⁽⁶²⁾, dovrebbe comportare una modifica dell’art. 240 c.p. che, al comma 1, prevede il carattere solo facoltativo della confisca diretta del profitto, mentre il comma 2 ed il comma 3 prevedono la confisca obbligatoria del prezzo del reato, del prodotto e del profitto solo in relazione ai reati informatici ovvero alle cose di cui la fabbricazione, il porto la detenzione costituiscano reato.

6.2 La confisca estesa ex art. 14. «Extended confiscation»

L’articolo 14 della direttiva disciplina la confisca «estesa», dei beni che appartengono a una persona condannata, in precedenza già contemplata dall’art. 5 della direttiva UE/42/2014, ed è assimilabile alla nostra c.d. «confisca allargata», prevista nell’art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/92 (ora art. 240-*bis* c.p.) che consente di fondare l’abla-

(58) Cassazione, 6 novembre 2008 n. 45389, Perino, in *Cass. Pen.* 2010, 2714; Cassazione, 19 marzo 2013 n. 13061.

(59) Cassazione, SS.UU., 6 marzo 2008, n. 10280, Miragliotta, rv. 23870.

(60) Relazione depositata dalla prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l’Università degli Studi di Catania, p. 17.

(61) Cfr. II Comitato, sedute del 7 e del 21 novembre 2024, resoconti delle audizioni, rispettivamente, del sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, dott. Stefano Finocchiaro, e della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l’Università degli Studi di Catania.

(62) Cfr. II Comitato: resoconto di seduta del 21 novembre 2024 della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l’Università degli Studi di Catania; p. 10 del resoconto di seduta del 20 febbraio 2015, audizione del prof. Ciro Grandi, docente di diritto penale presso l’Università degli Studi di Ferrara.

zione patrimoniale sul dato della sproporzione patrimoniale rispetto al reddito legittimo della persona condannata.

La confisca allargata, nel nostro ordinamento, presuppone una condanna o un patteggiamento per uno dei reati elencati all'art. 240-*bis* c.p., la titolarità o la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, di denaro, beni o altre utilità in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica e la mancata giustificazione sulla provenienza lecita di quella ricchezza. Come già accennato, la giurisprudenza ha elaborato il requisito della ragionevolezza e della correlazione temporale, atteso che il momento dell'acquisto di valore sproporzionato al reddito o all'attività svolta deve essere prossimo alla commissione dei reati.⁽⁶³⁾

La *ratio* sottesa a tale requisito non scritto, come affermato dagli auditi Maugeri e Finocchiaro⁽⁶⁴⁾, risiede sia nell'esigenza di tutela del diritto di difesa *ex* art. 24 Cost. e art. 6 della Convenzione EDU (per non rendere diabolica la prova dell'origine lecita del bene il cui acquisto potrebbe risalire nel tempo) sia per garantire il rispetto del principio di proporzionalità nella limitazione del diritto di proprietà privata e iniziativa economica *ex* artt. 41, 42 Cost. e art. 1 del Protocollo addizionale CEDU.

Va ricordato che, nei casi di confisca allargata, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 161/2017 e dalla aggiunta del decreto-legge n. 148/2017, è stato previsto che «*in ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale... salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge*».

Nella disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali non è stata inserita analoga disposizione; ne consegue pertanto che all'evasore fiscale «seriale» dovrebbe continuare ad applicarsi la misura di prevenzione patrimoniale ove ritenuto soggetto socialmente pericoloso.

Sul punto la direttiva nulla prevede, ponendo quale requisito della misura solo che l'organo giurisdizionale «*sia convinto che i beni derivino da condotte criminose*», fermo restando che, trattandosi di norme minime, ciascuno Stato potrà valutare l'estensione o meno della confisca allargata anche ai proventi derivanti da evasione fiscale o ad altri reati.

I delitti per i quali è applicabile la confisca estesa, come dispone l'art. 14 comma 3 della direttiva, sono «*almeno le figure elencate all'articolo 2, paragrafi da 1 a 3, qualora tali reati siano punibili con una pena privativa della libertà di durata massima non inferiore a quattro anni*»: si vuole così, ad avviso di Maugeri, «*non tanto delimitare l'ambito di applicazione della presunzione di illecito arricchimento, su cui si fonda questa forma di confisca, ai reati più gravi, ma piuttosto si vuole imporre l'obbligo di introdurre questa misura almeno per i reati più gravi puniti con un massimo di perlomeno 4 anni. In tal modo, come*

(63) *Ex multis*, cfr. Cassazione, sez. VI pen., 17 gennaio 2023-13 marzo 2023, n. 10684.

(64) Cfr. II Comitato: resoconto di seduta del 21 novembre 2024 della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania; resoconto di seduta del 7 novembre 2024 del dott. Stefano Finocchiaro, sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia.

evidenziato in dottrina, si dovrebbe agevolare il reciproco riconoscimento senza verificare la doppia incriminabilità delle condotte. (...) Nel considerando 29 della direttiva si giustifica l'introduzione di questo modello con lo scopo di contrastare efficacemente le attività della criminalità organizzata », fermo restando che l'ambito di applicazione della fattispecie non è limitato a questo settore; in realtà nasce proprio nel settore della lotta alla criminalità organizzata l'esigenza di introdurre forme di confisca allargata capaci di sottrarre assetti patrimoniali di origine illecita accumulati nel tempo, rispetto ai quali è difficile dimostrare il nesso causale con specifici reati, per cui si ammettono forme di alleggerimento dell'onere della prova.⁽⁶⁵⁾

6.3 La confisca senza condanna ex art. 15. « Non-conviction based confiscation »

Anche la confisca senza condanna era già prevista dall'art. 4 §. 2 della direttiva UE/42/2014. L'art. 15 della direttiva in esame, tuttavia, ne estende l'ambito e impone agli Stati membri di procedere alla « confisca di beni strumentali, proventi o beni di cui all'articolo 12, o di proventi o beni trasferiti a terzi ai sensi dell'articolo 13, nei casi in cui un procedimento penale sia stato avviato ma non sia stato possibile » giungere a sentenza definitiva nei casi tassativamente indicati di malattia, di fuga o di decesso dell'indagato o imputato ovvero per il decorso dei termini di prescrizione, purché inferiori a 15 anni, scaduti dopo l'avvio del procedimento penale. I casi di immunità ed amnistia, previsti nella originaria proposta della Commissione europea, sono stati poi tolti dal testo finale della direttiva così come approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Il Parlamento europeo, in particolare nel fase di trilogia, ha richiesto che fossero ampliati i casi, in quanto nella Direttiva 42/2014 erano contemplate solo le ipotesi di malattia o fuga dell'indagato, aggiungendo le ipotesi di decesso e di decorso dei termini di prescrizione ed ha subordinato la confisca alla condizione che « il procedimento penale pertinente avrebbe potuto portare a una condanna penale perlomeno per i reati che possono produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico considerevole e se l'organo giurisdizionale nazionale è convinto che i beni strumentali, i proventi o i beni da confiscare derivino dal reato in questione o siano ad esso connessi direttamente o indirettamente ».

Lo standard probatorio, in questo caso, a differenza delle due precedenti confische che presupponevano una condanna definitiva, è comunque elevato in quanto, trattandosi di procedimento che « avrebbe potuto portare ad una condanna penale », l'autorità deve accertare gli elementi costitutivi del reato al di là di ogni ragionevole dubbio e deve esservi un nesso di derivazione diretta tra i beni da confiscare ed il reato, senza applicare giudizi di sproporzione per affermare l'origine illecita dei beni o presunzioni di origine illecita dei beni.

Tale tipologia di confisca non è una vera e propria *actio in rem*, atteso che il procedimento penale deve essere già stato avviato per

(65) Relazione depositata dalla prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania, p. 33.

prevenire ad una condanna penale: non può, cioè, essere iniziato un procedimento ai soli fini della confisca ma deve essere accertato il fatto tipico e la colpevolezza.

L'ambito applicativo di tale confisca è, quindi, più ampio di quello previsto dall'art. 578-*bis* c.p.p., che disciplina i casi in cui la Corte di appello o la Cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione o amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli fini della confisca, atteso che l'art. 578-*bis* c.p.p. presuppone una affermazione di penale responsabilità quantomeno in primo grado, elemento non richiesto dalla direttiva, e che rilievi sul punto sono stati formulati da quasi tutti gli auditi.

6.4 La confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose ex art. 16. « Confiscation of unexplained wealth linked to criminal activities »

È questa la disposizione più innovativa, visto che introduce una confisca nuova, non contemplata nella direttiva UE/42/2014, una confisca senza condanna, prevista come residuale rispetto alle misure di cui agli articoli da 12 a 15 della direttiva in esame, cioè applicabile quando queste ultime non possano essere utilizzate.

L'art. 16 della direttiva introduce nell'ordinamento europeo « *la confisca di beni identificati nel contesto di un'indagine connessa a un reato purché l'organo giurisdizionale nazionale sia convinto che i beni identificati derivino da condotte criminose commesse nel quadro di un'organizzazione criminale e tali condotte possano produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico considerevole* ». Al comma 2 si specifica che « *nel determinare se i beni debbano essere confiscati si tiene conto di tutte le circostanze del caso, compresi gli elementi di prova disponibili e i fatti specifici che possono comprendere:*

a) il fatto che il valore dei beni è considerevolmente sproporzionato rispetto al reddito legittimo dell'interessato;

b) il fatto che non vi è una fonte lecita plausibile dei beni;

c) il fatto che l'interessato è collegato a persone connesse a un'organizzazione criminale ».

La confisca non pregiudica i diritti dei terzi in buona fede e, al comma 4, viene specificato che i reati sono solo quelli elencati all'art. 2 §§. 1-3 della direttiva stessa, qualora punibili con una pena privativa della libertà di durata massima non inferiore a quattro anni.

La *ratio* di tale forma di confisca è desumibile dal *considerando* 32 nel quale si dà atto che, ove non applicabili le misure di confisca di cui agli articoli da 12 a 15, dovrebbe comunque essere possibile procedere alla confisca dei beni che sono stati identificati o congelati.

Si ricorda ancora che la direttiva formula norme minime che, come afferma il *considerando* n. 35, « *non impedisce agli Stati membri di adottare misure che consentano la confisca di patrimonio ingiustificato per altri reati o circostanze* » e che il *considerando* n. 34 prevede che la confisca di patrimonio « *sia ordinata separatamente dal procedimento penale relativo al reato* ».

Come ha rilevato Finocchiaro in audizione presso il II Comitato, *«la ragione della necessità di introdurre una simile misura veniva spiegata efficacemente nel considerando n. 28 della proposta di direttiva avanzata dalla Commissione, ove si faceva riferimento all'esigenza di approntare uno strumento in grado di recuperare gli arricchimenti illeciti anche quando, data la natura intrinsecamente opaca della criminalità organizzata, non è sempre possibile collegare i beni derivanti da attività criminali a uno specifico reato e confiscare tali beni. La norma nasce quindi sulla scorta della considerazione della maggiore difficoltà che, in contesti di criminalità organizzata, è possibile riscontrare nel raggiungere la prova della responsabilità penale personale per un singolo reato e della derivazione dallo stesso da determinati beni»*.⁽⁶⁶⁾

Di tutta evidenza le analogie con le motivazioni che determinarono l'approvazione della legge Rognoni-La Torre e l'introduzione delle misure di prevenzione patrimoniali nell'ordinamento italiano, come ora disciplinate dal codice antimafia, per contrastare le mafie ed i danni arrecati anche ai principi dell'economia, del libero mercato e della concorrenza leale.

Sono già state rappresentate le caratteristiche della confisca di prevenzione, fondata sul giudizio di pericolosità – generica o qualificata – del soggetto, sulla sproporzione del valore dei beni da confiscare rispetto alle condizioni economiche e patrimoniali, risultanti dal reddito dichiarato o dalla attività economica svolta e sulla correlazione temporale tra la pericolosità del proposto e l'acquisto dei beni, principio, quest'ultimo, non ancora codificato ma frutto della elaborazione giurisprudenziale e costituzionale.

Non si è, quindi, in presenza di un accertamento di responsabilità penale all'esito di un procedimento e, anzi, il procedimento di prevenzione è autonomo rispetto a quello penale.

Ritiene comunque la Commissione necessario prospettare l'opportunità di intervenire sugli ambiti disciplinari oggetto delle norme dichiarate incostituzionali e normativizzare, ove opportuno, il principio della correlazione temporale sancito dalla Corte Costituzionale e dalle Sezioni unite della Cassazione.

Passando ad esaminare i presupposti richiesti dalla confisca residuale ex art. 16, i beni da confiscare:

devono essere « identificati nel contesto di un'indagine connessa a un reato »; quindi, a differenza delle altre forme di confisca finora esaminate, non si richiede che vi sia un procedimento penale incardinato, fermo restando il profilo della gravità dei reati punibili con pena non inferiore a quattro anni;

(66) Relazione depositata dal dott. Stefano Finocchiaro, sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, p. 14: « (...) la nozione di "organizzazione criminale" fatta propria dalla Direttiva è quella offerta dall'art. 1, punto 1), della decisione quadro 2008/841/GAI, che si distingue da quella di associazione per delinquere ex art. 416 c.p. sia per l'indicazione della cornice edittale dei delitti-fine (almeno quattro anni di pena massima) sia per il dolo specifico di conseguire un vantaggio economico o materiale. È evidente quindi che la limitazione della confisca in esame a contesti di criminalità organizzata non sia limitato alle ipotesi di criminalità mafiosa, ma sia piuttosto relativo a contesti di criminalità organizzata economica, ossia volta alla realizzazione di delitti lucrogenetici. Solo rispetto a questi ultimi, ove commessi in forma organizzata e quindi con maggiore pericolosità e difficoltà di accertamento, infatti, si giustifica il ricorso a meccanismi probatori semplificati e a poteri estesi di confisca ».

devono derivare « *da condotte criminose commesse nel quadro di un'organizzazione criminale* » (vedi *supra* Capitolo 6), ricomprendendosi, ad avviso di tutti gli auditi, sia la criminalità mafiosa sia la criminalità organizzata nel senso più volte precisato, ossia dedita a delitti lucrogenetici ⁽⁶⁷⁾;

devono avere un valore considerevolmente sproporzionato rispetto al reddito legittimo, in questo differenziandosi dalle misure di prevenzione dove non è previsto l'avverbio « *considerevolmente* » ma si prende in considerazione anche l'attività economica svolta dal soggetto;

deve esservi un limite temporale, come attestato dal *considerando* 33 che così recita: « *gli Stati membri possono inoltre fissare un periodo di tempo entro il quale si può ritenere che i beni siano derivati da tali condotte criminose* ». In tale direzione, come detto, si è già mossa la giurisprudenza della Cassazione a sezioni unite e la Corte Costituzionale, nel richiedere la correlazione temporale tra l'acquisto dei beni e la pericolosità;

l'organo giurisdizionale deve essere « *convinto* » (« *where the national court is satisfied that...* »), fra gli altri elementi indicati nell'art. 16, che « non vi è una fonte lecita plausibile dei beni ». Nel codice antimafia, come detto, presupposto per la misura patrimoniale è la mancata giustificazione della provenienza dei beni che può comunque essere superata dal proposto mediante specifiche e verificate allegazioni, dalle quali si possa desumere la legittima provenienza del bene in quanto acquistato con proventi proporzionati alla propria capacità reddituale lecita. La formulazione adottata dalla direttiva non chiarisce, ad avviso degli auditi, come si dirà, lo *standard* probatorio richiesto.

CAPITOLO 7

Confisca di prevenzione. Gli orientamenti della Corte di Giustizia e della Corte EDU

Si è già accennato che la Corte EDU ha di fatto sempre trattato la confisca di prevenzione italiana alla stregua di un intervento statale limitativo del diritto di proprietà privata, conforme ai requisiti dell'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, non soggetto all'applicazione delle norme proprie della « *materia penale* ».

E la Corte Costituzionale nella sentenza 24/2019, nel ribadire che l'ablazione dei beni di origine illecita non è una sanzione ma la conseguenza di una illecita acquisizione che determina un vizio genetico nello stesso diritto di proprietà, ha affermato che in presenza di prove di tale origine illecita, il sequestro e la confisca non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta bensì quello di neutralizzare quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere.

(67) Cfr. relazione depositata dal dott. Stefano Finocchiaro, sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, p. 17; relazione depositata dalla prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania, p. 57.

« In assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell'ablazione patrimoniale ha carattere meramente ripristinatorio (...) il bene potrà, così essere sottratto al circuito criminale ed essere invece destinato (...) a finalità di pubblico interesse, come quelle istituzionalmente perseguite dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati ».

Prosegue la Corte rilevando come la Corte EDU non ha mai riconosciuto natura sostanzialmente penale alle misure ablatorie, escludendo l'applicazione dell'art. 6 e 7 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Invero, la Corte europea ha sempre ritenuto che la confisca di prevenzione, mirando ad impedire la commissione di gravi reati, sia legittima in quanto dotata di base legale e proporzionata, stante il rilevante interesse pubblico italiano di combattere una criminalità organizzata e pericolosa, quale la mafia, che concentra un enorme potere economico, acquisito con violenza e mettendo in pericolo i diritti fondamentali della società.

Va rilevato, come ha osservato Finocchiaro, che le cause in materia di confisca di prevenzione finora portate all'attenzione della Corte europea, hanno quasi sempre avuto ad oggetto confische relative alla criminalità organizzata di tipo mafioso o disposte nei confronti di soggetti connotati da pericolosità qualificata.

E appare, quindi, opportuno indicare, senza alcuna pretesa di completezza, alcune sentenze della Corte EDU, ampiamente citate dagli auditi, atteso che qualsiasi modifica del codice antimafia, ove ritenuta opportuna alla luce di possibili discrasie con le norme della direttiva, non potrà non tenere conto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte EDU.

Particolarmente significativa, nell'ambito della giurisprudenza della Corte EDU, appare la sentenza *Gogitidze e altri contro Georgia* del 2015 che ha ritenuto compatibile con la Convenzione una confisca specificamente rivolta ad apprendere beni di ritenuta origine illecita, nei confronti di pubblici ufficiali imputati di gravi reati contro la pubblica amministrazione e di loro prossimi congiunti: una confisca, in particolare, in assenza di condanna del pubblico funzionario.

Nel procedere al vaglio di compatibilità della relativa disciplina con i principi dell'equo processo di cui all'art. 6 della Convenzione, la Corte EDU ha negato che tale misura rappresenti una sanzione di carattere sostanzialmente punitivo, come tale soggetta ai principi che la Convenzione detta in materia di processo penale, qualificandola come una « azione civile in rem finalizzata al recupero di beni illegittimamente o inspiegabilmente accumulati » dal loro titolare (§.91).

Ha osservato, altresì, che la *ratio* di questa tipologia di confisca senza condanna è, al tempo stesso, « compensatoria e preventiva » mirando essa, da un lato, a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni da parte del pubblico ufficiale; e, dall'altro, a impedire illeciti arricchimenti del soggetto, inviando il chiaro segnale ai pubblici ufficiali che le loro condotte illecite, anche laddove rimangano impunte in sede penale, non potranno assicurare loro alcun vantaggio economico (paragrafi 101-102). Tale sentenza della Corte EDU, richiamata dalla Corte Costituzionale nella sentenza 24/2019, è stata oggetto di note e analisi da parte di autorevoli operatori del diritto.

La sentenza *Gogitidze* è stata posta a fondamento della sentenza *Balsamo contro San Marino* dell'8 ottobre 2019, in cui la Corte europea ha affermato la legittimità di una confisca per valori considerevoli nonostante l'assoluzione in appello dell'imputato per difetto dell'elemento soggettivo; ha, in particolare, ritenuto la natura preventiva e non punitiva della misura, considerando che il denaro costituisce il profitto di plurimi reati ed escludendo, per questo, la violazione dell'art. 7 della Convenzione.

Inoltre, come sottolineato in audizione dal dott. Finocchiaro, va ricordata la sentenza 13 luglio 2021, *Todorov e altri c. Bulgaria*, nella quale la Corte EDU, in relazione ad una confisca simile alla confisca estesa italiana, ha ritenuto violato il diritto di difesa per l'onere eccessivo imposto alla difesa di dimostrare l'origine lecita di bene acquistati molto tempo prima (nel caso di specie fino a venticinque anni prima), e per l'eterogeneità dei reati contestati, previsti dall'ordinamento bulgaro, non tutti lucrogenetici o caratterizzati da una idoneità a generare redditi illeciti.⁽⁶⁸⁾

Recentemente, nella sentenza *Episcopo e Bassani contro Italia* del 19 dicembre 2024, la Corte europea ha invece ritenuto la violazione dell'art. 6, comma 2 e dell'art. 1 del Protocollo n. 1. In sintesi, i ricorrenti – amministratori di società imputati, in procedimenti separati e per reati diversi, commessi tra il 2001 ed il 2004 – erano stati condannati in primo grado e, quanto ad uno dei due ricorrenti, era stata disposta la confisca ai sensi degli artt. 322-ter, 640-bis e 640-quater c.p.p. di beni equivalenti al profitto del reato. La Corte d'appello aveva dichiarato il reato prescritto e revocato la confisca per equivalente, disponendo la confisca diretta dell'albergo costruito con i fondi pubblici ottenuti illecitamente. La Cassazione, basandosi sulla sentenza delle Sezioni Unite *Lucci* del 21 luglio 2015 n. 31617, aveva confermato la confisca. La Corte EDU ha ritenuto la violazione della presunzione di innocenza di cui all'art. 6 della Convenzione in quanto l'interferenza con il diritto di proprietà, per essere legittimo e proporzionato, deve avere una base legale prevedibile. Nel caso di specie, la confisca era stata disposta in costanza di una oscillante giurisprudenza delle Sezioni della Cassazione, atteso che le Sezioni Unite nel 1993 e nel 2008 avevano escluso la possibilità di una confisca in caso di declaratoria di prescrizione ed il panorama giurisprudenziale si era chiarito solo successivamente ai fatti di causa, con la menzionata sentenza delle Sezioni Unite *Lucci*.

La violazione del diritto di proprietà è stata, quindi, determinata dal fatto che la motivazione della confisca era basata su un indirizzo giurisprudenziale non prevedibile al momento dei fatti medesimi. La sentenza non è stata decisa all'unanimità essendovi state due articolate opinioni in dissenso; in particolare, secondo il giudice polacco Wojtyczek, autore della *dissent opinion*, la prescrizione del reato non attesta l'innocenza dell'imputato atteso che la rinuncia della pretesa punitiva dello Stato è solo parziale e ben può l'ordinamento nazionale ricollegarvi la sanzione della confisca quando la presunzione di innocenza sia smentita dai fatti accertati.

(68) Il Comitato, seduta del 7 novembre 2024, resoconto dell'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, dott. Stefano Finocchiaro, e relazione depositata.

Da ultimo, va segnalata la sentenza *Garofalo e altri contro Italia* della Corte EDU del 20 gennaio 2025-13 febbraio 2025 nella quale la Corte di Strasburgo, all'unanimità, afferma la legittimità della confisca di prevenzione e ne riconosce la « natura ripristinatoria ».

Nel caso di specie il ricorrente era stato proposto, nel 2007, per l'applicazione della misura di prevenzione personale in quanto rientrante nella categoria di soggetti con « pericolosità generica ». Il Tribunale aveva respinto la richiesta per mancanza dell'attualità della pericolosità, risalendo i precedenti penali e giudiziari al 2005. Nel 2013, a seguito dell'arresto per violazione della legge sugli stupefacenti, il Pubblico ministero chiedeva l'applicazione non solo della misura di prevenzione personale ma anche di quella patrimoniale di beni intestati sia al proposto sia a terzi ritenuti interponenti fittizi. Il Tribunale, con decreto del 28 novembre 2016, applicava la sorveglianza speciale e disponeva la confisca dei beni, respingendo l'eccezione del divieto del *ne bis in idem* ritenendo il soggetto socialmente pericoloso sulla base degli elementi di prova prodotti dal pubblico ministero, del procedimento penale pendente e per l'accertata disponibilità in suo capo dei beni intestati solo formalmente alla moglie, alla madre e alla figlia.

La Corte d'appello, in riforma del decreto, annullava l'applicazione della misura personale per la mancanza di pericolosità e confermava la confisca dei beni il cui valore era sproporzionato rispetto al reddito legittimo, in assenza di prova sulla loro origine lecita. Respingeva altresì, come deciso dal Tribunale, l'eccezione della violazione del principio del *ne bis in idem*, essendo sopravvenuti fatti nuovi rispetto alla prima richiesta. La Cassazione, con sentenza del 28 marzo 2018, respingeva i ricorsi.

Con ricorso presentato alla Corte Europea dei diritti dell'uomo il proposto ha addotto la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 per violazione del principio del *ne bis in idem*; i terzi hanno lamentato la violazione dell'art. 7 §.1 per l'applicazione di una pena in assenza di condanna e dell'art. 6 §.2 in quanto la confisca dei beni loro intestati avrebbe violato il diritto alla presunzione di innocenza. È intervenuta l'Associazione delle Camere penali italiane che, pur riconoscendo le finalità preventive e riparative della confisca di prevenzione, ne ha sostenuto la natura essenzialmente punitiva ed afflittiva, in violazione dell'art. 7 della Corte EDU.

La Corte EDU ha dapprima ricostruito sia la normativa italiana sulle misure di prevenzione, alla luce dell'evoluzione legislativa e delle interpretazioni che ne hanno dato le sentenze, anche a Sezioni Unite, della Cassazione e della Corte costituzionale, sia la disciplina internazionale, a partire dalla Convenzione del 1990 sul riciclaggio fino a quella del 16 maggio 2005 sulla ricerca, sequestro e confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo e alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003. Quindi ha esaminato gli strumenti introdotti dall'Unione Europea e, in particolare, la Direttiva (UE) 2024/1260.

La Corte EDU, nel dichiarare inammissibili i ricorsi, non ha rimarcato in motivazione la finalità preventiva della confisca di prevenzione né ha mostrato di ritenerla alla stregua di una misura di sicurezza e introdotta per impedire l'espansione del fenomeno mafioso e prevenire la commissione di nuovi reati; ha invece sottolineato la sua

funzione ripristinatoria affermando che « *la misura non svolge più una funzione preventiva in senso stretto* », potendo essere applicata indipendentemente dal « pericolo attuale » del proposto. Afferma la Corte: « *nella sua formulazione originaria si basava su una valutazione prognostica: la valutazione della possibilità di presumere che l'individuo avesse commesso reati aveva come obiettivo una valutazione del rischio che ulteriori reati sarebbero stati commessi in futuro. Nella sua formulazione attuale, invece, la misura si basa su una valutazione diagnostica: le autorità nazionali devono verificare se, durante un determinato periodo di tempo, si possa presumere che l'interessato abbia commesso reati e se, durante tale periodo, abbia acquisito beni e proprietà la cui origine lecita non può essere dimostrata* » (§.81).

Sul punto la Corte di Strasburgo valorizza l'apporto della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite *Spinelli* (n. 4880 del 2 febbraio 2015) e della sentenza della Corte Costituzionale del 27 febbraio 2019, n. 24 di cui si è già diffusamente scritto.

L'obiettivo della confisca è, quindi, prevenire l'ingiusto arricchimento attraverso la commissione di reati e funzionare da deterrente « *per coloro che intendono impegnarsi in attività criminali e garantire che il crimine non paghi* » (§.83). In tal senso l'elemento dirimente è lo scopo ripristinatorio, rimuovere dalla circolazione economica beni acquisiti illecitamente. La misura è quindi diretta contro la proprietà piuttosto che contro un individuo: limitare la confisca ai proventi e ai profitti illeciti derivanti da reato ne esclude, quindi, il carattere punitivo (§.89), mentre, ove fosse estesa al prodotto del reato, diventerebbe punitiva.

Sul punto non può non riportarsi la chiarissima distinzione e definizione fatta dal dott. Finocchiaro: « *Sono dell'avviso che la funzione ripristinatoria sia antitetica alla funzione punitiva (...) Se ha un effetto di mero ripristino, di riportare cioè il patrimonio del soggetto nello status quo ante delictum, ovverosia nella condizione patrimoniale in cui si sarebbe trovato quel patrimonio se non fosse stato commesso illecito lucro-genetico, allora stiamo semplicemente conferendo alla misura un effetto naturale nell'ordinamento, perché il reato non è previsto all'articolo 42 Cost .come un illecito modo di acquisto della proprietà, quindi non avrebbe nemmeno titolo di mantenere beni di origine illecita perché provenienti da reato, ma non lo si sta punendo. Faccio un esempio, scusate se lo trovate banale. Pensiamo a un padre e a un bambino. Il padre sa che il bambino ha preso, oltre alle mele pagate al mercato, una mela in più, una mela che ha rubato. Se il padre obbligasse il bambino a restituire la mela o gli togliesse quella mela, sta infliggendo una punizione a quel bambino o lo sta semplicemente riportando nella condizione in cui doveva essere, riportando tutto alla normalità ? Certo, se oltre a togliergli la mela rubata, lo mettesse anche in punizione senza farlo uscire la sera o togliendogli tutte le mele che aveva acquistato, anche quelle pagate, allora quella sarebbe una punizione. In questo sta la differenza tra quando si va sul punitivo – perché si va oltre, si impoverisce –, e quando, invece, si rimane sul piano del mero ripristino ».*⁽⁶⁹⁾

(69) Il Comitato, seduta del 7 novembre 2024, resoconto dell'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, dott. Stefano Finocchiaro.

Ritiene la Commissione che già dalla lettura di quanto finora esposto, emerge come il legislatore dell'Unione abbia tratto spunto dalla confisca italiana di prevenzione e da analoghi istituti di altri Paesi membri e che potranno risultare necessari opportuni adattamenti per arrivare ad un unico modello europeo, anche per normativizzare principi consolidati dalla giurisprudenza e dalla Corte Costituzionale. In tale contesto, bisognerà altresì valutare le modifiche che saranno apportate dai singoli Paesi membri ai rispettivi ordinamenti per adeguarsi alla nuova direttiva.

CAPITOLO 8

Le audizioni

Tutti gli auditi hanno rilevato che la Direttiva stabilisce solo norme minime, potendo gli Stati membri assicurare una tutela ancor più rigorosa degli interessi economici dell'Unione.

Fine comune deve essere combattere la minaccia costituita dalle infiltrazioni criminali, attraverso la cooperazione tra le autorità, nuovi strumenti investigativi, scambi di informazioni a livello transfrontaliero, la confisca di quanto illecitamente posseduto. A fronte di un profitto criminale di circa 139 miliardi ogni anno, si riesce a recuperare, con gli attuali strumenti giuridici, rilevatisi inefficaci, una cifra irrisoria, pari solo all'1 o al 2 per cento a livello transnazionale.

Come evidenziato in audizione da Tona, la direttiva parte dal presupposto in base al quale è anzitutto necessario individuare strumenti interni di affinamento delle tecniche di indagine, di individuazione, di recupero e di confisca dei beni all'interno di ciascun Stato, riprendendo norme italiane, a partire dalla più volte citata legge Rognoni-La Torre, e concetti elaborati da una legislazione e una giurisprudenza considerata pionieristica.⁽⁷⁰⁾

L'Europa sembra aver finalmente compreso, sulla scia della decennale esperienza antimafia italiana, che le condotte individuali non sono gli elementi dirimenti della devianza, soprattutto in ambito economico dove, invece, le dinamiche organizzative, la complessità delle articolazioni e dei rapporti possono creare dispersione dei dati, impedendo la ricostruzione e la derivazione del profitto illecito.

Vanno quindi modificate le categorie di accertamento del diritto penale classico, rispettando le garanzie del contraddittorio, ma prescindendo, se del caso, dall'individuazione di una specifica condotta di responsabilità penale e focalizzando l'attenzione sui meccanismi illeciti di accumulazione dei beni priva di giustificazione.⁽⁷¹⁾

(70) Il Comitato, seduta del 21 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del dott. Giovanbattista Tona, consigliere presso la Corte di cassazione.

(71) *Idem*, p. 4: «In questo circuito ricostruttivo, la direttiva recupera un pezzo. Il problema che abbiamo sottolineato rileggendo la premessa della direttiva è l'emersione del profitto illecito senza la possibilità di accertarne la derivazione. Da cosa dipende l'impossibilità di accertarne la derivazione? Spesso dipende dall'impossibilità di accedere a questo dato di conoscenza attraverso le categorie del diritto penale classico che si collocano storicamente nell'ambito della ricostruzione delle condotte individuali. La direttiva fa una scelta consapevole del fatto che oramai le condotte individuali non sono gli elementi dirimenti della devianza, specie in ambito economico. La condotta individuale non ha quella capacità di mettere in pericolo l'economia e le istituzioni che hanno, invece,

E, ad avviso dell'audito, non è un caso che per la prima volta una direttiva ponga il problema delle cripto-valute, caratterizzate da operazioni velocissime, frequenti, replicabili più volte, tanto da ostacolare l'identificazione degli autori dell'operazione.⁽⁷²⁾

Molteplici sono i temi emersi dalle audizioni; si sono già rappresentate, nei precedenti paragrafi, alcune discrasie prospettate di talché si ritiene opportuno analizzare in modo più approfondito le questioni che rappresentano un punto nodale per le misure di prevenzione patrimoniali, attenendo a questioni di sistema.

Di particolare interesse sono le valutazioni sulla opportunità di ripensare le fattispecie di pericolosità e l'individuazione delle tipologie dei reati.

Sul punto Finocchiaro ha rappresentato al Comitato di ritenere opportuno rivalutare i presupposti soggettivi della confisca di prevenzione mediante una «ridefinizione delle fattispecie-presupposto», che dovrebbero essere indicate individuando e selezionando solo tipi di reato lucrogenetici, in grado di produrre ingenti profitti illeciti. *«Si dovrebbe quindi scindere nettamente le fattispecie-presupposto delle misure di prevenzione personali da quelle relative alle misure patrimoniali, abbandonando l'attuale commistione normativa, senz'altro perniziosa. Mentre, ad esempio, riferimenti a reati come i maltrattamenti e lo stalking (art. 4 lett. i-ter) andrebbero mantenuti per le misure personali, questi non hanno ragion d'essere per le misure patrimoniali ed espongono la relativa disciplina a seri dubbi di legittimità costituzionale e convenzionale. Viceversa, sarebbe opportuno implementare il novero delle fattispecie-presupposto delle misure patrimoniali dando maggiore risalto alla criminalità organizzata di carattere economico, includendo ad esempio il riferimento a fattispecie associative ex art. 416 c.p. finalizzate alla commissione di reati fiscali, di riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio (così come si è fatto per i reati contro la Pubblica Amministrazione nella lettera i-ter dell'art. 4 d.lgs. 159/2011)».*⁽⁷³⁾

Anche Maugeri, nel sottolineare come il modello della confisca di prevenzione rientri nella disciplina della direttiva, rileva che *«l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali si è esteso a tutte le ipotesi della c.d. pericolosità generica e cioè a soggetti indiziati di qualunque reato (...)»* e rappresenta che tale indiscriminata estensione potrebbe essere *«discutibile in termini di rispetto del principio di proporzione, in considerazione del sacrificio delle garanzie che il sistema delle misure di prevenzione comporta (...)»* ed in termini di ragionevolezza in quanto la presunzione di ingiustificato arricchimento *«rischia di essere priva di un fondamento razionale (...), ferma la necessità di un'interpretazione rigorosa e tassativa, dei presupposti della pericolosità generica – richiedendo in particolare l'abitualità al reato – su cui si deve*

le dinamiche di carattere organizzativo, nelle quali tendenzialmente la complessità delle articolazioni e dei rapporti può creare dispersione di dati, impedendo la ricostruzione ».

(72) Idem, p. 5: *« (...) questa direttiva si pone il tema delle criptovalute, un tema che finora non era stato preso a cuore da strumenti normativi di carattere europeo, ma che sta diventando urgentissimo. La velocità di realizzazione di un'operazione in criptovaluta e la sua frequenza, la sua capacità di ripetizione dà l'idea che lo strumento del processo penale classico, cioè la fotografia statica del momento in cui si realizza il provento, finisce per essere parziale e per non raccontarci la verità, né quella processuale né quella reale. ».*

(73) Relazione del dott. Finocchiaro per l'audizione presso il II Comitato del 7 novembre 2024, p. 33.

fondare la presunzione dell'illecito arricchimento, ed anche la Corte EDU ha sempre giustificato tali strumenti nell'ambito della lotta a gravi fenomeni criminali, tra cui innanzitutto, per il sistema della prevenzione italiano, la lotta al cancro della mafia ».⁽⁷⁴⁾

Grandi, nel concordare con l'opportunità di una riformulazione dell'art. 4 del codice antimafia, atteso che la confisca di prevenzione, nata per contrastare la mafia, include ormai anche reati realizzabili in forma monosoggettiva o reati non produttivi di utili economici, ritiene che si dovrebbe « *delimitare l'ambito applicativo della confisca in esame alle manifestazioni di criminalità organizzata lucrogenetica, invertendo la rotta rispetto alla tendenza <<onnivora>> della prevenzione patrimoniale* » e, comunque, occorrerebbe « *riformulare l'articolo 4 del Codice antimafia, facendo riferimento agli indizi di partecipazione e non più a quelli di appartenenza* ». ⁽⁷⁵⁾

Sulla possibilità di ammettere esiti divergenti tra processo penale e di prevenzione, Grandi dissente radicalmente dalla dottrina e dalla giurisprudenza che ritengono possa essere applicata la confisca di prevenzione nonostante il proscioglimento nel merito e per gli stessi fatti in sede penale ed anche se pronunciata ai sensi dell'art. 530 comma 2 c.p.p. L'audito ritiene che, in base al principio di presunzione d'innocenza, la mancanza, l'insufficienza o la contraddittorietà della prova descritta al capoverso corrisponda, senza sfasature, all'ipotesi di cui al comma 1 ⁽⁷⁶⁾. La formula dubitativa della cd. « insufficienza di prove » prevista dal codice di rito del 1930, dalla quale potevano derivare conseguenze pregiudizievoli, è stata esclusa dal legislatore e si deve ritenere la piena equivalenza, ad ogni effetto, dell'assoluzione pronunciata ai sensi del primo o del secondo comma. L'assoluzione nel merito, con contestuale applicazione della confisca di prevenzione, contrasta, ad avviso dell'audito, con la Convenzione EDU e la Costituzione.

Tutti gli auditi hanno concordato sull'utilità di un chiarimento normativo del concetto di sproporzione patrimoniale ed esplicitare, con una specifica disposizione, il principio della correlazione temporale tra il momento di acquisto dei beni da confiscare e la pericolosità sociale. Le condotte delittuose, per giustificare una confisca convenzionalmente legittima, devono, come sancito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 24 del 24 gennaio 2019, essere state commesse in un significativo arco temporale e devono avere effettivamente generato profitti che hanno costituito una componente significativa del reddito.

Il requisito della ragionevole congruenza tra profitti illeciti e valore dei beni confiscati, e, cioè, della proporzione, ad avviso degli auditi,

(74) Relazione depositata dalla prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania, p. 49.

(75) Relazione depositata dal prof. Ciro Grandi, professore associato di diritto penale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'università di Ferrara, p. 20.

(76) Si riporta di seguito il testo dell'art. 530 c.p.p., commi 1 e 2:

« Art. 530 – *Sentenza di assoluzione.*

1. Se il fatto non sussiste, se l'imputato non lo ha commesso, se il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero se il reato è stato commesso da persona non imputabile o non punibile per un'altra ragione, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione indicandone la causa nel dispositivo.

2. Il giudice pronuncia sentenza di assoluzione anche quando manca, è insufficiente o contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile. (...) ».

dovrebbe essere introdotto tra i presupposti per poter disporre il sequestro.

In altre parole, se un soggetto è indiziato di reati che, pur lucrogenetici, non possono aver prodotto un ingente arricchimento, il sequestro, che deve essere correlato con i delitti commessi, non potrà essere esteso a tutto il patrimonio, anche se sproporzionato.

E, conseguentemente, ove venga rispettato tale principio, sostanzialmente sancito dalla Corte Costituzionale, diventa pacifica la natura ripristinatoria e non punitiva della confisca.

E, invero, come afferma Finocchiaro *«la direzione verso la quale occorrerebbe puntare il timone credo sia quella di assegnare a tale misura funzione autenticamente ripristinatoria, non punitiva, facendo in modo che essa rimuova dal patrimonio della persona beni di valore non superiore, e quanto più possibile corrispondente, a quanto quel patrimonio si è arricchito illecitamente attraverso la commissione di condotte criminose. Impedire una manifesta incongruenza tra valore del profitto ricavabile dalla fattispecie-presupposto e valore dei beni da confiscare è indispensabile nell'ottica di assegnare alla misura una portata autenticamente ripristinatoria (che cioè elida il solo vantaggio economico illecito), ed evitare che assuma connotati punitivi (impoverendo la persona più di quanto si sia effettivamente arricchita) che ne segnerebbero l'illegittimità convenzionale. Quando la confisca ha ad oggetto l'esatto importo del profitto, il requisito della congruenza è in re ipsa, ma quando – come nel caso della confisca di prevenzione – non si richiede la prova al di là di ogni ragionevole dubbio della commissione di un determinato delitto e quindi il profitto da questo generato non è determinato con precisione, il requisito in parola assume il ruolo fondamentale sopra enunciato»*.⁽⁷⁷⁾

Superfluo rilevare che gli auditi hanno concordato sulla natura ripristinatoria della confisca di prevenzione, auspicando tuttavia una maggiore chiarezza normativa sui presupposti e sui destinatari del sequestro e della confisca di prevenzione.

Strettamente connessa a tale tema è la valutazione dello « standard probatorio » richiesto dalla direttiva in relazione alla misura della confisca senza condanna di cui all'art.16, argomento cruciale, ad avviso della Commissione, in assenza di criteri chiari, univoci che purtroppo non vengono forniti neanche dalla direttiva.

Appare opportuno riportare le considerazioni svolte, su tale punto, dagli auditi, essendo le posizioni coincidenti nella sostanza ma sotto profili e con sfumature differenti: secondo Maugeri⁽⁷⁸⁾ sarebbe stato necessario esigere un accertamento più elevato di prova della provenienza illecita dei beni, *«penalistico anche se in forma indiziaria, sul modello dell'art. 192 c.p.p. – indizi gravi, precisi e concordanti»*, dovendosi correlare con il rispetto della presunzione di innocenza sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta, del diritto di difesa di un procedi-

(77) Cfr. relazione del dott. Stefano Finocchiaro, sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia.

(78) Il Comitato, seduta del 21 novembre 2024, audizione della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania, resoconto n.12, p. 5.

mento rispettoso del contraddittorio e delle garanzie e dei diritti procedurali⁽⁷⁹⁾.

Sia Maugeri⁽⁸⁰⁾, Varraso⁽⁸¹⁾ e Finocchiaro⁽⁸²⁾ evidenziano che il termine usato nell'art. 16 della direttiva in base al quale può essere disposta la confisca residuale di beni « *identificati nel contesto di un'indagine connessa a un reato purché l'organo giurisdizionale nazionale sia convinto che i beni identificati ...* » rappresenta uno standard basso, richiedendosi che il giudice sia solo *convinto* (mentre nella versione inglese si parla di *satisfied*, formula che evoca una maggiore forza probatoria degli elementi valutati) e sempre con riferimento ai reati commessi nel quadro di un'organizzazione criminale.

L'audito Grandi ritiene che lo standard ora richiesto dall'art. 16 (a differenza della confisca di cui all'art. 15 che richiede il rispetto dello standard penalistico) « *sia intermedio tra quello penalistico (oltre ogni ragionevole dubbio) e quello civilistico (più probabile che non) ed, in tal senso, ritiene che lo standard probatorio richiesto dalla Direttiva sia inferiore a quello comunemente praticato nel procedimento di prevenzione italiano, che pure presenta molteplici profili di criticità, da sempre rilevati dalla dottrina e solo in parte superati dalla elaborazione giurisprudenziale* ». ⁽⁸³⁾

Anche Finocchiaro ritiene che la direttiva non prenda una posizione chiara. Invero, il termine « convinto » è ripreso nel « *considerando n. 34 laddove stabilisce che <<anche se la prova di reati singoli non dovrebbe essere un presupposto ai fini della confisca di patrimonio ingiustificato, devono sussistere fatti e circostanze sufficienti affinché l'organo giurisdizionale sia convinto che il bene in questione derivi da reati>>. Nella versione inglese [dell'art. 16 della direttiva], l'autorità giudiziaria deve risultare <<satisfied that the identified property is derived from criminal conduct committed within the framework of a criminal organisation>> e in quella francese << la juridiction nationale soit convaincue que les biens identifiés proviennent d'activités criminelles>>. Si tratta di locuzioni che possono servire a orientare l'interprete rispetto agli elementi da soppesare ai fini della decisione, ma che ancora nulla dicono rispetto allo standard probatorio da utilizzare in quella stessa decisione (...). In conclusione, dunque, la nuova Direttiva ha perso un'importante occasione per fare chiarezza su questo aspetto nevralgico, che anche nella disciplina italiana rimane del tutto obliterato » ⁽⁸⁴⁾, che fa riferimento a « indizi » o « elementi di fatto ».*

In assenza di una puntuale e specifica formulazione adottata bisognerà valutare attentamente lo standard probatorio che sarà adot-

(79) Relazione della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania, pp. 59, 64 e 99.

(80) *Idem*.

(81) II Comitato, seduta del 17 settembre 2024, resoconto dell'audizione del prof. Gianluca Varraso, docente di diritto processuale penale e di diritto penitenziario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

(82) II Comitato, seduta del 7 novembre 2024, resoconto dell'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, dott. Stefano Finocchiaro, e relazione depositata.

(83) Relazione del prof. Ciro Grandi, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Ferrara, p. 18.

(84) Relazione del dott. Stefano Finocchiaro, sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, p. 20.

tato dagli Stati membri e come sarà valutato il termine « *satisfied* » anche nelle prossime decisioni della Corte EDU.

Ulteriore aspetto sottolineato dagli auditi è quello della sussidiarietà della confisca senza condanna *ex art.* 16 della direttiva sancita anche nell'articolo 18 della medesima norma europea. Per tutti, vale quanto detto da Finocchiaro nella relazione depositata in occasione della sua audizione presso il II Comitato: « *Ulteriore intervento necessario sarebbe quello di subordinare espressamente la confisca alla mancata pregressa neutralizzazione del profitto illecito mediante l'adempimento, spontaneo o meno che sia, di prestazioni restitutorie o risarcitorie che abbiano, indirettamente, avuto l'effetto di rendere non lucrativo il fatto illecito. Una volta raggiunto tale effetto, la successiva confisca rappresenterebbe un'ulteriore incisione del patrimonio personale che, anziché essere ricondotto allo status quo ante delictum (cioè ripristinato), risulterebbe impoverito, con conseguente effetto punitivo per il suo proprietario. In quest'ottica dev'essere letto a mio parere anche l'art. 18 della nuova direttiva che ha il pregio di tenere in debita considerazione gli interessi risarcitori delle vittime.* » ⁽⁸⁵⁾

Dovrebbero quindi essere valutate le spettanze a titolo di risarcimento del danno in favore delle vittime o le restituzioni civilistiche, prima di procedere ad un sequestro ove il profitto derivante dagli illeciti commessi sia stato versato alla vittima o alla persona offesa dal reato. ⁽⁸⁶⁾

Gli auditi hanno, altresì, sottolineato che la direttiva potrebbe essere l'occasione per razionalizzare anche la confisca di cui all'art. 240 c.p. atteso che la confisca del profitto non è obbligatoria, come richiesto dalla Direttiva nel caso di confisca *ex art.* 15, rendendola, come in quasi tutti gli Stati, obbligatoria ed estendendo l'ambito di applicazione della confisca allargata di cui all'articolo 240-*bis* c.p. Ulteriore problema prospettato attiene alla nozione di profitto per precisare se per profitto si intenda quello lordo o quello netto, decurtando le spese lecite. ⁽⁸⁷⁾

È stata altresì rappresentata dagli auditi l'opportunità di modificare gli artt. 578-*bis* c.p.p. e 578-*ter* c.p.p. in quanto l'art. 15 della direttiva prevede un'ipotesi di confisca senza che si sia potuto concludere il procedimento penale con una condanna, ma con un accerta-

(85) *Idem*, p. 35.

(86) Conseguentemente in sede di attuazione della Direttiva sul piano nazionale sarà opportuno prevedere il necessario coordinamento con le seguenti norme e successive modifiche e provvedimenti di attuazione: legge 20 ottobre 1990, n. 302 « *Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata* »; legge 22 dicembre 1999, n. 512 « *Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso* »; legge 7 marzo 1996, n. 108 « *Disposizioni in materia di usura* »; legge 23 febbraio 1999, n. 44 « *Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura* »; D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455 « *Regolamento recante norme concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 febbraio 1999, n. 44* »; D.P.R. 28 maggio 2001, n. 284 « *Regolamento di attuazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512, concernente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso* »; nonché le possibili refluenze sulla legge 13 febbraio 2001, n. 45 « *Modifiche della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza* » e sulla legge 11 gennaio 2018, n. 6 « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* ». Andranno altresì valutate, ove il caso, le opportune norme di coordinamento con quanto previsto in materia di Fondo Unico Giustizia di cui agli artt. 19 e 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e normativa correlata.

(87) *Idem*, p. 18.

mento sostanziale della sua sussistenza, e quindi decisamente più ampio di quello attualmente previsto dagli artt. 578-*bis* e 578-*ter* c.p.p. che, invece presuppongono una condanna intervenuta in quanto il giudice d'appello o di cassazione decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato ove il reato si sia estinto per prescrizione o amnistia (art. 578-*bis* c.p.p.) oppure l'azione sia divenuta improcedibile per decorso dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione di cui all'art. 344-*bis* c.p. (art. 578-*ter* c.p.p.).

Dunque, fermo restando l'accertamento da parte dell'autorità giurisdizionale di tutti gli elementi del reato, un pieno adeguamento all'art. 15 della direttiva richiederebbe di:

a) eliminare il requisito della necessaria condanna di primo grado;

b) estendere tale previsione a tutte le forme di confisca di proventi, beni strumentali e altri beni indicati all'art. 12 della direttiva, anche se trasferiti a terzi non di buona fede ai sensi dell'art. 13 della direttiva medesima;

c) adeguare l'ordinamento prevedendo la confisca anche nei casi di morte o malattia.

Rimane comunque il problema, come ha rilevato Grandi, in assenza di una modifica dell'art. 578-*bis* c.p.p., della prescrizione maturata prima della sentenza di condanna di primo grado, durante il giudizio o durante le indagini preliminari nonché i problemi di coordinamento con l'obbligo di declaratoria immediata del proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di rito.⁽⁸⁸⁾ La differenza, quindi, rimane nel fatto che, a livello europeo, non è richiesta una condanna in primo grado per poter disporre la confisca prevista dall'art. 15.

Non ci si sofferma ulteriormente sulla confisca senza condanna prevista dall'art. 15 della direttiva, analiticamente trattata nella relazione depositata da Maugeri in quanto trattasi di confisca diversa da quella di prevenzione, oggetto più specifico della presente relazione.⁽⁸⁹⁾

Ritiene Maugeri che il legislatore dovrebbe introdurre una disciplina generale della confisca di valore, chiarendone la natura, soprattutto quando trattasi di confisca del provento.⁽⁹⁰⁾

Gli auditi hanno, altresì, evidenziato l'importanza di una armonizzazione anche in termini di garanzie fondamentali tipiche della materia penale, atteso che l'art. 1 sancisce che la direttiva stabilisce norme minime riguardanti il reperimento e l'identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione dei beni nel quadro di un procedimento in materia penale, concetto autonomo dell'Unione europea (*considerando* n. 13), già previsto nel regolamento (UE) 2018/1805 ed adottato grazie alla pressione e alla ferma volontà della delegazione italiana, in quanto nella proposta originaria della Commissione euro-

(88) Il Comitato, seduta del 20 febbraio 2015, resoconto dell'audizione del prof. Ciro Grandi, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Ferrara, e relazione depositata.

(89) Relazione della prof.ssa Anna Maria Maugeri, docente di diritto penale presso l'Università degli Studi di Catania.

(90) *Idem*.

pea si faceva riferimento al concetto di « procedimento penale » di ben minore latitudine applicativa.

Gli auditi si sono, inoltre, soffermati sui principi stabiliti dalla Direttiva sul recupero e sulla gestione dei beni.

La direttiva pone, infatti, il tema dell'assoluta urgenza della infrastrutturazione del settore del recupero, della confisca e della gestione dei beni. La direttiva richiama gli Stati membri – ed è un invito che ricade pienamente in quelle scelte di natura politica rimesse alle valutazioni dei parlamenti nazionali – a mettere a disposizione risorse innanzitutto per l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni (ARO), la cui importanza è sinora diffusamente sottovalutata negli Stati membri.

Nel sistema della direttiva l'ARO diventa un luogo centrale e strategico per la realizzazione degli obiettivi perseguiti dallo strumento normativo, perché diventa uno snodo essenziale per la collaborazione fra le autorità dei Paesi UE e, come tale, deve rientrare a pieno titolo tra i protagonisti delle politiche di contrasto della criminalità organizzata a livello europeo. È stato sottolineato che la rete tra gli ARO nazionali deve essere in grado di intervenire in tempi brevissimi (con termini comunque ordinatori, quindi privi di una sanzione processuale), altrimenti ne risente l'efficacia dell'intero impianto di sottrazione dei beni alle mafie. In altre parole, se i termini previsti – quantunque ordinatori – non vengono osservati, questi strumenti non funzionano.

Con la nuova direttiva, in sostanza, così come afferma Tona, si esce o di dovrà uscire dalla logica investigativa classica, « *ovvero cerchiamo prima la condotta e poi il bene, e si entra nella logica in cui prima si individua il bene e poi si redige una relazione* ». L'Ufficio per il recupero dei beni, quindi, deve essere in grado di indicare all'autorità richiedente quali sono i beni nella effettiva disponibilità di un determinato soggetto e deve essere anche in condizione di dare tutte le indicazioni necessarie per l'esecuzione del sequestro.⁽⁹¹⁾

Vanno implementati, come detto dagli auditi, gli ARO – struttura che in Italia fa capo al Servizio per la cooperazione internazionale di polizia (SCIP) della Direzione centrale polizia criminale – per potenziare la cooperazione sia con gli altri Stati membri, sia con la Procura europea, sia con le altre autorità nazionali, anche sul piano digitale e tecnologico, realizzando collegamenti telematici che consentano l'immediato accesso a registri centralizzati e informazioni standardizzate, così velocizzando il necessario scambio di informazioni tra i vari uffici. La cooperazione giudiziaria internazionale non potrà essere efficiente se gli ARO e gli Uffici per la gestione dei beni (AMO) non disporranno di personale qualificato e di appropriati finanziamenti, poiché, come l'Unione europea ha ben compreso, il precedente quadro normativo – che faceva perno sulla precedente direttiva e sul regolamento (UE) 2018/1805 – non ha consentito una risposta tempestiva alle richieste di cooperazione giudiziaria.

Il problema rappresentato dagli auditi, è ora finalmente affrontato in modo chiaro dalla nuova direttiva, attraverso il monito agli Stati di conferire risorse economiche, come indicato nel *considerando* n. 14:

(91) Il Comitato, seduta del 21 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del dott. Giovanbattista Tona, consigliere presso la Corte di cassazione.

« al fine di garantire indagini finanziarie efficaci, gli Stati membri **dovrebbero** fornire le necessarie risorse finanziarie, tecniche e umane », inciso non banale ma, anzi, fondamentale per realizzare un giusto processo al patrimonio.

In tal senso, Varraso nella sua audizione ha sottolineato la fondamentale importanza della comunicazione tra le banche dati europee e quelle italiane e la necessità di mettere in rete gli uffici giudiziari con EPPO e con Eurojust per tutti i reati per i quali tale collaborazione è prevista ed è doverosa e che comprendono tutti i 32 delitti previsti dall'art. 3 del regolamento (UE) 2018/1805 che spaziano dalla tratta di essere umani, allo stupro, dal traffico illecito di stupefacenti e di armi alla corruzione, all'omicidio, alla rapina organizzata, alle frodi, delitti, dunque, prevalentemente lucrogenetici ma non necessariamente collegati alla criminalità mafiosa.⁽⁹²⁾ Ulteriore, effettivo problema individuato da Varraso⁽⁹³⁾ è l'identificazione del titolare effettivo del bene per distinguerlo dai terzi in buona fede a cui vanno accordate le medesime forme di tutela previste per le vittime di reato che, come già detto, in base all'art. 18 della direttiva, anche se non costituite parti civili, hanno diritto al risarcimento dei danni subiti, attraverso il sequestro e la confisca dei beni, come rilevato anche da Pansini⁽⁹⁴⁾.

Massime sono le garanzie difensive previste dalla Direttiva, analiticamente previste dal capo V, agli articoli 23 e 24, per chi subisce il pregiudizio che deriva dall'iniziativa giudiziaria.

L'individuazione e la conservazione del valore dei beni comporta una gestione efficace e, ad avviso degli auditi, va implementata la fase del contraddittorio proprio sulla gestione dei beni, sulla decisione in

(92) II Comitato, seduta del 17 settembre 2024, resoconto dell'audizione del prof. Gianluca Varraso, docente di diritto processuale penale e di diritto penitenziario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, pp. 4-5: « *Un'altra cosa che non ha funzionato, a cui si cerca di rimediare è che il regolamento non consentiva una risposta tempestiva alle richieste di cooperazione giudiziaria. Anche questo è emerso dalla formazione della Guardia di finanza. La Guardia di finanza fa le richieste allo Stato estero, anche reciproche. Sto parlando in uscita, ma anche in entrata, è la stessa cosa. Capite che se io faccio una richiesta e mi rispondono dopo sei mesi, intuite che i provvedimenti di congelamento e di confisca sono provvedimenti la cui efficacia dipende dalla tempestività, perché servono, ovviamente, ad evitare la dispersione del patrimonio e del provento di reato, quindi dalla tempestività dipende tutto. (...) è fondamentale che vi sia una cooperazione anche con EPPO, con la Procura europea, con Eurojust. Tutto il sistema di cooperazione giudiziaria internazionale impone di mettere a rete tutti gli uffici con quelli già esistenti. Se non facciamo colloquiare e dialogare rapidamente questi uffici, capite che qualsiasi formalità eccessiva, qualsiasi burocrazia annienta l'efficacia del sistema.* ».

(93) Idem, p. 8: « *Tutela dei terzi in buona fede (...), in quel certificato famoso bisogna indicare i terzi. Se, per qualsiasi ragione, quel bene è intestato a uno che non è l'imputato, l'indagato, l'autorità giudiziaria straniera dice: "Scusatemi, questo chi è?". Per forza. Bisogna indicare il titolare effettivo, chi ha la disponibilità. È molto preciso il certificato. Puntualmente, anche questa è una delle ragioni per cui si ha difficoltà nella cooperazione giudiziaria internazionale. La direttiva - ne parlavo prima - rende obbligatoria l'indagine patrimoniale. La rende obbligatoria proprio per queste ragioni, perché ci si è resi conto che senza indagini patrimoniali il sistema non funziona.* ».

(94) Relazione della prof.ssa Carla Pansini, docente di procedura penale presso l'Università degli Studi di Napoli « Parthenope », p. 8: « *Altro aspetto importante e, nello stesso tempo, delicato toccato dalla direttiva riguarda la disciplina sulla gestione dei beni sequestrati e confiscati e, in particolare delle imprese (art. 20) e del loro utilizzo. Viene valorizzato il modello italiano di utilizzazione per fini sociali dei beni confiscati, dando un forte impulso alla sua estensione agli ordinamenti di tutti gli altri Stati europei. Quello per fini sociali è l'unico modello di destinazione dei beni confiscati espressamente menzionato dalla Direttiva, in aggiunta a quello del risarcimento delle vittime.* ».

ordine alla vendita, sulla liberazione degli immobili, sulla determinazione del valore.

In tutte queste fasi, la presenza dell'Agenzia Nazionale potrebbe consentire di attuare progetti strategici sulla destinazione del singolo bene o sulla gestione di quelli che vengono a mano a mano sequestrati, tenendo conto, sulla base dei principi sanciti dalla Direttiva, che è necessario procedere al risarcimento delle vittime.

Nella sua audizione Tona ha sottolineato che la progressiva estensione dei sequestri e delle confische anche nell'ambito dei procedimenti penali ordinari, l'introduzione della confisca « estesa » della direttiva, che corrisponde alla nostra allargata ex art. 240-bis c.p. e la previsione di numerose ipotesi di confisca per equivalente, avranno come conseguenza che l'Agenzia non potrà gestire una tale mole di beni, qualora non si procedesse tempestivamente a potenziarne l'organico, ricomprendendo anche figure professionali manageriali, ovvero a costituire al suo interno articolazioni territoriali capillari che seguano i beni con maggiore costanza e prossimità. La Commissione condivide l'opportunità che si proceda in tal senso in sede di attuazione della Direttiva, valutando l'impiego nella gestione aziendale di una serie di professionalità extra-giuridiche specializzate nel campo economico-aziendale.

Tuttavia ogni decisione in questa direzione ovviamente deve essere presa dall'amministrazione o dal Parlamento.⁽⁹⁵⁾

Concorde è sul punto anche Varraso, atteso che in assenza di persone, strumenti e strutture adeguate, l'Agenzia Nazionale non potrà svolgere appieno i compiti e le funzioni che la nuova direttiva attribuisce all'Ufficio per la gestione dei beni senza che siano adottati i necessari interventi in termini normativi, organizzativi e previste le opportune dotazioni di risorse umane e finanziarie.⁽⁹⁶⁾

Nella sua audizione Finocchiaro ritiene che l'Agenzia possa essere l'organismo più idoneo per svolgere i compiti di gestione, amministrazione e destinazione a cui fa riferimento la direttiva quando si riferisce alla costituzione di « Uffici per la gestione dei beni » (cd. AMO – *Asset Management Office*), sempreché vengano aumentati i suoi poteri di intervento e di iniziativa e soprattutto venga garantita la possibilità di condividere rapidamente e in tempo reale ogni fonte di conoscenza sui beni in gestione e in confisca, così implementando le banche dati che l'Agenzia ha a disposizione.⁽⁹⁷⁾

È stata altresì suggerita la necessità di semplificare e velocizzare la regolamentazione della verifica dei crediti per rispettare la esigenza di celerità sulla gestione e sulla destinazione dei beni imposta dalla Direttiva.

(95) II Comitato, seduta del 21 ottobre 2024, resoconto dell'audizione del dott. Giovanbattista Tona, consigliere presso la Corte di cassazione, pp. 13-14.

(96) II Comitato, seduta del 17 settembre 2024, resoconto dell'audizione del prof. Gianluca Varraso, docente di diritto processuale penale e di diritto penitenziario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

(97) II Comitato, seduta del 7 novembre 2024, resoconto dell'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Procura di Reggio Emilia, dott. Stefano Finocchiaro, e relazione depositata. Vedi anche, seduta plenaria del 10 giugno 2025, audizione di Maria Rosaria Laganà, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), resoconto stenografico n. 81, p. 19 e ss.

CAPITOLO 9

Conclusioni, prospettive e criteri di riforma

Preliminarmente va ricordato che l'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) definisce le cinque tipologie di atti giuridici che le istituzioni dell'Unione possono adottare: il regolamento, la direttiva, la decisione, la raccomandazione ed il parere.

I regolamenti, le direttive e le decisioni sono atti giuridici vincolanti.

In particolare, la direttiva non è direttamente applicabile negli Stati membri ma deve prima essere recepita nel diritto nazionale di ogni Stato membro con una legge che raggiunga gli obiettivi imposti dalla direttiva che possono essere di armonizzazione minima e massima.

Ed è la legge di delegazione europea lo strumento di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea introdotto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che contiene le disposizioni per il conferimento al Governo di una delega legislativa volta esclusivamente al recepimento delle direttive europee.

E, invero, è stata recentemente approvata la legge 13 giugno 2025, n.91 « *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – legge di delegazione europea 2024* », entrata in vigore il 10 luglio 2025, che all'articolo 1 prevede la delega al Governo « *ad adottare, secondo i termini, le procedure, i principi e criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, nonché quelli specifici stabiliti dalla presente legge, i decreti legislativi per l'attuazione e il recepimento degli atti dell'Unione europea di cui agli articoli da 4 a 29 della presente legge e all'annesso allegato A* ».

Si evidenzia che al n. 11 dell'allegato A viene indicata la direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni, oggetto della presente relazione.

In linea generale può dirsi che, per garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione, la Commissione europea monitora il recepimento per assicurarsi che sia avvenuto, che sia completo e per valutarne la portata. Ove uno Stato membro non recepisca una direttiva, la Commissione potrà avviare una procedura di infrazione.

E, infatti, nell'art. 33 della direttiva 2024/1260 si prevede che gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 23 novembre 2026, informando e comunicando alla Commissione « *il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato* » dalla direttiva.⁽⁹⁸⁾

(98) Su riporta di seguito il testo dell'art. 34 della direttiva:

« 1. Entro il 24 novembre 2028 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta l'attuazione della direttiva.

2. Entro il 24 novembre 2031, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta la presente direttiva. La Commissione tiene conto delle informazioni fornite dagli Stati membri e di qualsiasi altra informazione pertinente relativa al recepimento e all'attuazione della presente direttiva. Sulla base di tale valutazione la Commissione decide in merito al seguito adeguato compresa, se necessario, una proposta legislativa ».

Inoltre, come già detto, il *considerando* n. 14 della direttiva stabilisce che « *al fine di garantire indagini finanziarie efficaci, gli Stati membri dovrebbero fornire le necessarie risorse finanziarie, tecniche e umane* » e viene prevista una « *strategia nazionale per il recupero dei beni* » che i Paesi membri dovranno adottare entro il 24 maggio 2027 da aggiornare ogni 5 anni indicando le risorse. Fondamentale è che gli uffici per il recupero dei beni e gli uffici per la gestione dei beni dispongano di personale adeguatamente qualificato e delle appropriate risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche (artt. 25 e 26).

Nella elaborazione della strategia nazionale, questa Commissione parlamentare antimafia potrebbe essere coinvolta nelle forme ritenute più appropriate e fornire un contributo per individuare azioni tese al recupero dei beni anche nei paesi terzi, soprattutto quelli del centro e del Sudamerica che hanno un ruolo sempre più centrale nell'ecosistema di prevenzione e lotta alle mafie.

Va infine sottolineato che nel *considerando* n. 45 viene ribadito, quale principio generale, che la direttiva dovrebbe essere attuata conformemente ai diritti ed ai principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte EDU; nel *considerando* n. 51, è, tra le altre, impregiudicata la Direttiva (UE) 2016/243 del 9 marzo 2016 « *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali* ».

Eventuali adeguamenti o modifiche del sistema, in particolare delle misure di prevenzione patrimoniali dovranno, quindi, rispettare i punti fondamentali della legislazione europea.

La Commissione, all'esito dell'inchiesta effettuata e di quanto emerso dal ciclo di audizioni, ribadisce che la nuova Direttiva possa portare ad un sistema europeo armonizzato nel campo del contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata ed economica, ponendo le basi di un giusto processo al patrimonio. Si tratta di un profilo fondamentale della nuova Direttiva che dovrà essere valorizzato come fonte di primaria ispirazione di ogni ulteriore riforma del sistema nazionale.

Considerato che la visione della legislazione antimafia italiana è alla base del nuovo modello di confisca senza condanna previsto dall'art. 16, è auspicabile che venga migliorata ulteriormente la confisca di prevenzione che, pure, sotto tanti profili, appare già adeguata alle soglie minime poste dalla Direttiva.

È fatta comunque salva la possibilità, per ogni Stato membro, di prevedere tutele o rimedi più rigorosi per preservare l'integrità dell'economia e della società e per abbattere quel sistema finanziario parallelo e sotterraneo evocato dal *considerando* n. 1 della Direttiva.

Si sono già evidenziate le caratteristiche della confisca di prevenzione, fondata sul giudizio di pericolosità – generica o qualificata – del soggetto, sulla sproporzione del valore dei beni da confiscare rispetto alle condizioni economiche e patrimoniali, risultanti dal reddito dichiarato o dalla attività economica svolta e sulla correlazione temporale tra la pericolosità del proposto e l'acquisto dei beni.

Con la presente relazione la Commissione intende prospettare alcune osservazioni e proposte per adeguare in modo compiuto un sistema, quello delle misure di prevenzione, che ha dimostrato in quasi cinquanta anni, di essere un efficace mezzo di contrasto alla criminalità organizzata.

I rilievi che saranno svolti riguarderanno solo alcune tematiche affrontate dalla Direttiva, riservandosi la Commissione di approfondire ulteriori aspetti, quali le confische penali e quelle per equivalente, la rete di cooperazione con gli organismi europei e i paesi terzi, ed esaminando più compiutamente alcune discrasie relative alle misure di prevenzione.

Tuttavia, in primo luogo, il dettato normativo dovrà naturalmente tenere conto delle sentenze n. 24 e n. 25 emesse dalla Corte Costituzionale il 24 gennaio 2019:

L'articolo 1 lett. a) del codice antimafia è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 24 del 2019 che ha censurato, per la genericità ed imprecisione, nei casi di pericolosità generica, la definizione « dediti a traffici delittuosi » che il testo normativo indicava come soggetti socialmente pericolosi. La condotta dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione deve essere pertanto definita in maniera più precisa e determinata. La Commissione propone che possano essere considerati pericolosi solo coloro che abitualmente commettano delitti determinati da finalità di lucro, aggiungendo una formula che sottolinei la necessità di desumere la pericolosità del soggetto, « sulla base di elementi di fatto » da « attività delittuose, consumate o tentate, a fine di lucro o al fine di avere un vantaggio economico ». Tale modifica si ripercuoterebbe positivamente sugli articoli 4 e 16 che lo richiamano per indicare i soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e di quelle patrimoniali, che avrebbero un ambito di applicazione più limitato ad ipotesi tassativamente predeterminate. Inoltre, si riaffermerebbero i principi di legalità e di determinatezza anche nel sistema delle misure di prevenzione richiesti dalla Corte EDU nella sentenza Grande Camera, 23 febbraio 2017, De Tommaso;

al fine di applicare compiutamente i principi di legalità e di prevedibilità della sanzione penale, sarebbe auspicabile modificare l'articolo 8 comma 4 del codice antimafia. Con la sentenza n. 25 del 24 gennaio 2019 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 nella parte in cui prevede come reato (sia delitto sia contravvenzione) la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di « vivere onestamente » e di « rispettare le leggi ». La Corte ha sottolineato che tali prescrizioni avrebbero l'effetto di sanzionare come reato qualsiasi violazione amministrativa e che l'art. 71 CAM già prevede una aggravante per una serie di delitti ove commessi da persona sottoposta a misura di prevenzione personale, con provvedimento definitivo. Conseguentemente, all'articolo 8 comma 4, dopo le parole « in ogni caso, prescrive », si propone di sopprimere le parole « di vivere onestamente, di rispettare le leggi ».

Avuto riguardo alle eventuali modifiche da introdurre per recepire ed attuare la Direttiva, nel rispetto dei principi costituzionali e della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione europea, si indicano alcune problematiche emerse dall'inchiesta svolta e le possibili prospettive e criteri di riforma:

1. si potrebbero definire le fattispecie di pericolosità e l'individuazione delle tipologie dei reati, da limitare a quelli più gravi, che tipicamente producono arricchimenti illeciti, valutando di escludere i delitti che non hanno stretta connessione con la criminalità organizzata;

2. è necessario che siano garantiti i più elevati livelli di efficienza nel contrasto alle mafie, qualunque possano essere gli eventuali futuri approdi giurisprudenziali sulla natura giuridica, ripristinatoria ovvero punitiva, delle misure di prevenzione patrimoniali, sulla quale è opportuno che si pervenga a chiarezza assicurando così piena certezza del diritto;

3. al fine di rispettare i canoni di precisione e determinatezza richiesti dalla più volte citata sentenza De Tommaso c/Italia, sarebbe opportuno chiarire o aumentare lo standard probatorio richiesto per le misure di prevenzione, le garanzie procedurali, il diritto di difesa e la tutela dei terzi creditori in buona fede;

4. andrebbe chiarito o meglio specificato il tema della ammissibilità di esiti divergenti tra processo penale e di prevenzione, potendo il secondo concludersi con l'applicazione della misura anche a fronte di un'assoluzione in sede penale, essendo diverse le regole probatorie e l'oggetto della prova nei due diversi procedimenti; ciò anche in considerazione della giurisprudenza della Cassazione che riconosce come il giudizio di prevenzione si fondi su una « valutazione autonoma », perché peculiare in punto di standard probatorio. Come già affermato nella presente relazione (*supra*, § 3.2), la Suprema Corte in plurime sentenze ha escluso la rilevanza, ai fini della valutazione della pericolosità sociale, dei fatti per i quali sia intervenuta sentenza definitiva di assoluzione, ove sia stata affermata la negazione penale irrevocabile di un determinato fatto (ferma restando la valutazione degli ulteriori e diversi fatti non interessati dal giudizio assolutorio). Possono, invece, essere sempre valutati, anche in presenza di pronuncia di non doversi procedere o di sentenza di assoluzione, gli elementi di fatto oggettivi, individuati con adeguata precisione e puntualità, esaminati con rigore per addivenire ad un giudizio di pericolosità sociale. Ciò in considerazione del principio di non contraddizione dell'ordinamento e della presunzione di innocenza come interpretata dalla Corte EDU nonché dai principi affermati dalla Corte Costituzionale nella più volte citata sentenza 24/19, ovvero della necessità di una valutazione rigorosa e di « garanzia » della consistenza degli indizi, della loro connotazione strutturale e capacità dimostrativa del « fatto » da provare e, soprattutto, della pericolosità sociale. Correlativamente, si ritiene, dovrebbe essere attribuita al procedimento di prevenzione una finalità ripristinatoria diversa da quella, tipicamente punitiva, del processo penale. L'adeguamento ai principi della nuova Direttiva potrebbe essere, quindi, l'occasione per operare una precisazione dell'impianto normativo del codice antimafia per chiarire il principio dell'autonomia tra procedimento di prevenzione e procedimento pe-

nale, quando questo si è concluso con una assoluzione piena nel merito dai fatti-reato sulla base dei quali è stata ordinata la confisca. Ciò anche al fine di evitare le ormai sempre più frequenti ipotesi di revocazione.

5. andrebbe esplicitato il concetto di sproporzione patrimoniale tra il valore dei beni ed il reddito dichiarato per adeguare la normativa interna alla direttiva;

6. andrebbe approfondita l'opportunità di una specifica regolamentazione della correlazione temporale tra il momento di acquisto dei beni da confiscare e la pericolosità sociale, allo stato affermato dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale, per tutelare il diritto di difesa dell'interessato e rispettare il principio di proporzionalità nella limitazione del diritto di proprietà e di iniziativa economica, tutelati dalla Carta e dalla Convenzione EDU:

7. valutare una disciplina più coerente dell'art. 240 c.p. rispetto ai principi sanciti dalla direttiva e, su tale punto, si richiamano le considerazioni già svolte sulla confisca prevista dall'art. 12 della direttiva e sull'obbligatorietà della confisca del profitto;

8. valutare una modifica degli artt. 578-*bis* c.p.p. e 578-*ter* c.p.p. in quanto l'art. 15 della direttiva prevede un'ipotesi di confisca senza che si sia potuto concludere il procedimento penale con una condanna, ma con un accertamento sostanziale della sua sussistenza, e quindi decisamente più ampio di quello attualmente previsto dagli artt. 578-*bis* e 578-*ter* c.p.p. che, invece presuppongono una condanna intervenuta, atteso che il giudice d'appello o di cassazione decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato ove il reato si sia estinto per prescrizione o amnistia (art. 578-*bis* c.p.p.) oppure l'azione sia divenuta improcedibile per decorso dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione di cui all'art. 344-*bis* c.p. (art. 578-*ter* c.p.p.);

9. formulare in modo più chiaro e puntuale i concetti di profitto, prezzo, prodotto alla luce della definizione di « provento » data dall'art. 3 della direttiva;

10. valorizzare il diritto di risarcimento delle vittime da reato, come previsto dall'art. 18 della direttiva e, quindi, a prescindere dalla necessità di costituirsi parte civile;

11. implementare i poteri e la funzionalità degli A.R.O. perché il reperimento e l'identificazione dei beni è spesso un aspetto problematico nel garantire effettività agli strumenti ablatori già previsti nel nostro ordinamento, prevedendo le necessarie risorse finanziarie, tecniche ed umane richieste dall'art. 26 della direttiva.

Questa nuova dimensione del sistema nazionale, più europea e meglio proiettata verso la cooperazione internazionale soprattutto nella fase di identificazione, rintraccio, sequestro e confisca dei beni, non deve far tuttavia dimenticare la dimensione dell'*asset recovery* di respiro più locale, ma non meno importante, che riguarda la fase di gestione e di destinazione dei beni confiscati, dove sono coinvolte le risorse finanziarie ed umane delle Regioni e degli enti locali e, non

ultimo, lo straordinario impegno della variegata costellazione degli enti del terzo settore, ivi compresi gli enti dell'economia sociale, tutti diretti, ciascuno nel suo ruolo, a restituire quel « valore » alle comunità locali sottratto dall'economia mafiosa.

L'opportunità di una generale rivisitazione della normativa in occasione del recepimento della direttiva in parola non potrà prescindere, quindi, dalla valorizzazione delle funzioni che già la Carta costituzionale attribuisce alle Amministrazioni regionali e, in particolare, con riguardo alle loro responsabilità primarie sullo sviluppo del territorio.

Le Regioni potranno validamente contribuire al raggiungimento di quell'efficienza, auspicata dalla direttiva, nelle fasi di destinazione ed uso sociale dei beni confiscati, solo se sapranno e se saranno poste nelle migliori condizioni per fungere da vere e proprie « cabine di regia » territoriali e per rappresentare il naturale punto di contatto per l'amministratore locale, sia del piccolo comune che della grande città. Solo in questo modo potranno fornire adeguato supporto, seguendo i principi di economicità ed efficienza, anche avvalendosi di specifici piani regionali di coordinamento dei progetti sociali e istituzionali sui beni confiscati e delle fonti di finanziamento per la loro rifunzionalizzazione, ristrutturazione e rigenerazione.



190230178850