

Confisca senza condanna per  
appartenenza alla Mafia

\*

Parere Legale Indipendente

\*

Paulo Pinto de Albuquerque

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE

Professore Ordinario all'Università Cattolica di Lisbona  
Dottore *Honoris Causa*, Edge Hill University (Regno Unito)  
e Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv (Ucraina)

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE  
Professore Ordinario all'Università Cattolica di Lisbona  
Dottore *Honoris Causa*, Edge Hill University (Regno Unito)  
e Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv (Ucraina)

# Confisca senza condanna per appartenenza alla Mafia

\*

Parere Legale Indipendente

\*

Paulo Pinto de Albuquerque

## Sommario

<b>I. Consulenza .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Glossario .....</b>	<b>8</b>
<b>III. Introduzione .....</b>	<b>10</b>
<b>IV. In fatto .....</b>	<b>12</b>
<b>A. Le circostanze del caso.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Il procedimento penale n. 1710/99 R.G.N.R. ....</b>	<b>12</b>
<b>2. Il procedimento di prevenzione n. 100/99 R.G.M.P.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Il procedimento di prevenzione n. 248/2011 R.M.P.....</b>	<b>23</b>
<b>B. Quadro normativo e prassi rilevanti .....</b>	<b>24</b>
<b>1. Diritto interno e giurisprudenza sulla confisca senza condanna .....</b>	<b>24</b>
a) La legge del 1956 sulle misure di prevenzione personali .....	24
b) La Legge “Rognoni-La Torre del 1982 .....	28
c) I pacchetti sicurezza 2008-2009 .....	30
d) La sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale .....	34
<b>2. Diritto internazionale, <i>soft law</i> e giurisprudenza in materia di confisca senza condanna.....</b>	<b>35</b>
a) Consiglio d’Europa .....	35
b) L’Unione europea.....	39
c) Le Nazioni unite .....	59
<b>3. Diritto comparato e giurisprudenza sulla confisca senza condanna.....</b>	<b>60</b>
<b>4. Altri materiali di <i>soft law</i> nazionali e internazionali sulla confisca senza condanna .....</b>	<b>63</b>
<b>V. In diritto.....</b>	<b>64</b>
<b>A. Osservazioni preliminari .....</b>	<b>64</b>
<b>1. L’ambito della consulenza e le questioni comunicate dalla Corte.....</b>	<b>64</b>
<b>2. Le questioni comunicate ai sensi dell’Articolo 54 § 2 del Regolamento....</b>	<b>68</b>
a) L’eccezione del Governo basata sulla non applicabilità dell’Articolo 6 § 2 della Convenzione .....	68
b) L’eccezione del Governo basata sul termine di sei mesi .....	69
<b>B. Sull’Articolo 6 § 2 della Convenzione .....</b>	<b>69</b>
<b>1. Principi generali .....</b>	<b>69</b>
<b>2. Applicazione dei principi generali al caso di specie .....</b>	<b>71</b>
a) Il linguaggio e le motivazioni del decreto del Tribunale di Palermo del 1999 71	
b) Il linguaggio e le motivazioni del decreto del Tribunale di Palermo del 2011 73	
c) Il linguaggio e le motivazioni del decreto della Corte d’appello del 2014 ..	76
d) Il linguaggio e le motivazioni della sentenza della Corte di cassazione del 2015 .....	81

3. Conclusione preliminare .....	83
C. Sull'articolo 7 della Convenzione .....	83
1. Principi generali .....	83
2. Applicazione dei principi generali al caso di specie .....	85
a) Qualificazione della misura secondo il diritto interno e la giurisprudenza ..	85
b) Natura e finalità della misura contestata .....	90
c) Le procedure coinvolte nell'adozione e nell'attuazione della misura contestata .....	94
d) La gravità della misura contestata .....	98
3. Conclusione preliminare .....	100
i. Sulla decisione <i>Garofalo e altri</i> come precedente per il caso di specie .....	100
ii. Sulla doglianza relativa al concetto di appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso .....	104
D. Sull'Articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione .....	112
1. Principi generali .....	112
2. Applicazione dei principi generali nel caso di specie .....	114
a) Legalità dell'interferenza .....	114
b) Obiettivo legittimo .....	120
c) Proporzionalità dell'ingerenza .....	121
i. Se, alla luce dell'assoluzione del primo gruppo di ricorrenti dall'accusa di partecipazione a un'organizzazione criminale di stampo mafioso, l'accertamento della pericolosità qualificata e la conseguente confisca dei beni fossero giustificati .....	121
ii. se le autorità nazionali hanno dimostrato che i beni formalmente di proprietà del secondo gruppo di ricorrenti appartenevano in realtà al primo gruppo di ricorrenti in modo motivato, sulla base di una valutazione obiettiva degli elementi di fatto, e senza basarsi sul mero sospetto .....	131
iii. se le autorità nazionali hanno dimostrato che i beni confiscati avevano un'origine illecita in modo motivato, sulla base di una valutazione obiettiva delle prove fattuali e senza basarsi sul mero sospetto, anche alla luce della data di acquisizione .....	133
iv. se l'inversione dell'onere della prova in merito all'origine lecita dei beni acquisiti molti anni prima abbia imposto un onere eccessivo ai ricorrenti .....	137
v. se ai ricorrenti sia stata concessa una ragionevole opportunità di esporre le proprie argomentazioni dinanzi ai giudici nazionali e se questi ultimi abbiano debitamente esaminato le prove presentate dai ricorrenti .....	141
3. Conclusione preliminare .....	147
E. Conclusione finale .....	148
Allegato I. L'Autore .....	150
Allegato II. Elenco dei procedimenti italiani .....	151
Allegato III. Elenco della legislazione italiana .....	152

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE  
Professore Ordinario all'Università Cattolica di Lisbona  
Dottore *Honoris Causa*, Edge Hill University (Regno Unito)  
e Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv (Ucraina)

<b>Allegato IV – Elenco della giurisprudenza italiana .....</b>	<b>153</b>
<b>Corte costituzionale italiana.....</b>	<b>153</b>
<b>Consiglio di stato italiano .....</b>	<b>154</b>
<b>Corte di cassazione italiana.....</b>	<b>154</b>
<b>Allegato V. Tabella della legislazione internazionale .....</b>	<b>157</b>
<b>Consiglio d'Europa .....</b>	<b>157</b>
<b>Unione europea.....</b>	<b>157</b>
<b>Nazioni unite.....</b>	<b>158</b>
<b>Altri materiali internazionali di <i>soft law</i> .....</b>	<b>158</b>
<b>Allegato VI. Tabella della giurisprudenza internazionale .....</b>	<b>159</b>
<b>Corte di giustizia dell'Unione europea.....</b>	<b>159</b>
<b>Corte europea dei diritti umani .....</b>	<b>160</b>

## I. Consulenza

Gli atti riguardano due procedimenti nazionali (Procedimento penale n. 1710/99 R.G.N.R. e Procedimento di prevenzione no. 100/99 R.G.M.P.) e quattro ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti umani (ricorso n. 29614/16, *Cavallotti c. Italia*, ricorso n. 44617/16, *Cavallotti c. Italia*, ricorso n. 44618/16, *Cavallotti c. Italia*, ricorso n. 47278/16, *Cavallotti e altri c. Italia*)<sup>1</sup>.

Questi ricorsi sollevano diverse questioni giuridiche relative alla compatibilità della confisca di prevenzione applicata dai tribunali nazionali in base alle disposizioni delle leggi n. 1423/1956 e n. 575/1965, così come riformate fino al 2011, con gli articoli 6 e 7 della Convenzione dei diritti umani e con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Le questioni giuridiche sono menzionate nella seguente tabella.

Ricorso n. 29614/16 <i>Cavallotti c. Italia</i>	Articolo 1, Protocollo n. 1 – assenza di base legale prevedibile e carattere sproporzionato della confisca
Ricorso n. 44617/16 <i>Cavallotti c. Italia</i>	Articolo 6 § 2 – presunzione di innocenza Articolo 1, Protocollo n. 1 – assenza di base legale prevedibile e carattere sproporzionato della confisca
Ricorso n. 44618/16 <i>Cavallotti c. Italia</i>	Articolo 6 § 2 – presunzione di innocenza Articolo 1, Protocollo n. 1 – assenza di base legale prevedibile e carattere sproporzionato della confisca
Ricorso n. 47278/16 <i>Cavallotti e altri c. Italia</i>	Articolo 7 – confisca in assenza di accertamento di responsabilità penale Articolo 1, Protocollo n. 1 – assenza di base legale prevedibile e carattere sproporzionato della confisca

---

<sup>1</sup> Traduzione a cura di Ilaria Aquironi, PhD, Avvocata del Foro di Verona.

**Il vostro ruolo sarà quello di redigere un parere legale indipendente sull'articolo 6 (presunzione di innocenza) e sull'articolo 7 (confisca in assenza di accertamento della responsabilità penale) della Convenzione europea dei diritti umani e sull'articolo 1 del Protocollo n. 1 (assenza di base legale prevedibile e carattere sproporzionato della confisca), da utilizzare nei procedimenti nazionali e davanti alla Corte europea dei diritti umani.**

**Il vostro parere indipendente non comprende le doglianze relative all'iniquità del procedimento ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, diversi dalla presunzione di innocenza (ad esempio, la mancanza di un'udienza pubblica e l'irragionevolezza del tempo trascorso tra il sequestro di prevenzione e la confisca di prevenzione), nonché la doglianza relativa all'interferenza con l'articolo 8 della Convenzione (confisca della casa familiare).**



## Parere Legale Indipendente

### II. Glossario

member - *appartenente*

membership - *appartenenza*

Mafia-type organisation - *associazione di tipo mafioso*

bail for good conduct - *cauzione di buona condotta*

Criminal Code - *Codice penale*

Criminal Procedure Code - *Codice di procedura penale*

confiscation of assets by equivalent means - *confisca per equivalente*

confiscation - *confisca*

accomplice - *concorrente esterno*

external complicity - *concorso esterno*

mislabelling of reality - *frode delle etichette*

judge for the preliminary investigations - *giudice per le indagini preliminari*

participant or accomplice to Mafia-type organisation - *mafioso*

extortion - *messa a posto* (nello *slang* mafioso)

interim measures - *misure cautelari*

pecuniary preventive measures - *misure di prevenzione patrimoniali*

personal preventive measures - *misure di prevenzione personali*

security measures - *misure di sicurezza*

obligation to reside in the municipality of residence - *obbligo di soggiorno nel comune di residenza*

pre-trial detention order - *ordinanza di custodia cautelare in carcere*

penal sanction, penalty - *pena*

informant who has decided to cooperate with the authorities - *pentito*

social dangerousness - *pericolosità sociale*

qualified, special dangerousness - *pericolosità qualificata, specifica*

common, ordinary dangerousness - *pericolosità comune, generica*

extortion money - *pizzo* (nello slang mafioso)

notes - *pizzini*

principle of proximity of the evidence - *principio della vicinanza alla prova*

principle of taxativity - *principio di tassatività*

proposed person - *proposto*

circumstantial evidence - *prova indiziaria*

seizure - *sequestro*

conservatory seizure - *sequestro conservativo*

section for preventive measures - *sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione*

individual section of the court - *sezione semplice*

plenary court - *sezioni unite*

special public security supervision - *sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*

Review Court - *Tribunale del riesame*

### **III. Introduzione**

1. Il caso in esame riguarda la lotta contro la criminalità organizzata e la criminalità grave a scopo di profitto, nonché uno degli strumenti di politica criminale più importanti utilizzati a tal fine, vale a dire la confisca dei beni dei presunti appartenenti ad un'organizzazione criminale anche nei casi in cui non sia stato possibile ottenere prove sufficienti per la loro condanna in un procedimento penale.
2. Non è un caso che i fatti si siano svolti in Italia. Le autorità italiane sono state in prima linea in questa lotta sin dai primi anni Ottanta del secolo scorso, con l'approvazione della cosiddetta Legge "Rognoni-La Torre". È vero che la lotta contro le organizzazioni di tipo mafioso in Italia è costata la vita a figure eroiche come Pio La Torre, uno degli autori materiali della legge, il giudice Giovanni Falcone e il giudice Paolo Borsellino. Questo è un lato della medaglia.
3. L'altro lato della medaglia è che l'attuazione della Legge "Rognoni-La Torre" attraverso la giurisprudenza e il successivo ampliamento della sua portata da parte del legislatore hanno prodotto un quadro normativo complesso che, talvolta, ha colpito persone innocenti.
4. In effetti, il presente caso riguarda la vicenda giudiziaria della famiglia Cavallotti, durata oltre 27 anni, durante i quali i fratelli Cavallotti sono stati imputati di partecipazione a un'organizzazione di tipo mafioso e infine assolti in un procedimento penale durato dal 1998 al 2010. Successivamente, hanno dovuto subire tutta la forza della Legge "Rognoni-La Torre", con il sequestro e la confisca dei loro beni in un procedimento di prevenzione per appartenenza a un'organizzazione di tipo mafioso, che si è protratto dal 1999 al 2015. Come se ciò non bastasse, lo Stato italiano ha anche confiscato i beni dei membri più giovani della famiglia, successivamente restituiti, in un procedimento di prevenzione che ha riguardato i figli, durato dal 2011 al 2023, anno in cui la Corte di cassazione rigetta il ricorso promosso dalla pubblica accusa.
5. Il riepilogo delle circostanze del caso mostra già che si tratta di una questione di rilevanza mondiale nel dibattito attuale sull'attuazione della recente Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea riguardante il recupero e la confisca dei beni, così come della Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione e di numerosi strumenti di *soft law* della Banca mondiale, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo

sviluppo economico, dell'Ufficio delle Nazioni unite contro la Droga e il Crimine, della Financial Action Task Force, tra gli altri, che incoraggiano l'adozione della confisca senza condanna e degli ordini di confisca patrimonio ingiustificato.

6. Il Parere legale indipendente si divide in due parti.
7. Nella prima parte, descrivo le circostanze di fatto del caso e il quadro normativo e giurisprudenziale rilevante, includendo il diritto interno, il diritto internazionale e il diritto comparato, la relativa giurisprudenza e altri strumenti pertinenti di *soft law* sia a livello nazionale che internazionale.
8. La seconda parte del Parere affronta le questioni poste dalla Corte europea dei diritti umani alle parti nei tre procedimenti attualmente pendenti, avviati dalla famiglia Cavallotti e da altre terze parti che avrebbero agito come loro prestanome.
9. Il Parere si conclude con considerazioni finali e sei allegati: Allegato I con la presentazione dell'Autore; Allegato II con una tabella dei documenti più importanti dei procedimenti penali e di prevenzione interni; Allegato III con una tabella con le norme italiane rilevanti; Allegato IV con una tabella della giurisprudenza pertinente della Corte costituzionale italiana, del Consiglio di stato e della Corte di cassazione; Allegato V con una tabella del diritto internazionale applicabile, inclusi i documenti legislativi del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea, delle Nazioni unite e altri strumenti internazionali di *soft law*; e Allegato VI con una tabella della giurisprudenza applicabile della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti umani.
10. La metodologia del Parere sarà quella di una ibridazione incrociata e aperta tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte costituzionale italiana e della Corte di cassazione, che hanno svolto un ruolo fondamentale nella configurazione della confisca di prevenzione sin dalla sua introduzione. Pertanto, questa metodologia respinge una visione costituzionale ristretta secondo cui la Costituzione e la legge italiana delineerebbero un corpus autosufficiente di garanzie per la confisca di prevenzione, senza nulla da apprendere dal diritto europeo dei diritti umani, in particolare dalla Convenzione europea dei diritti umani e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
11. Questo Parere contiene estratti di disposizioni vigenti, disposizioni abrogate e lavori preparatori legislativi, nonché sentenze, decreti giudiziari e altri atti processuali. Quando disponibile, è stata utilizzata una traduzione ufficiale. In caso contrario, la traduzione in

inglese è sotto la mia responsabilità. La versione originale italiana è reperibile online. Quando non indicato diversamente, per “Convenzione” si intende la Convenzione europea dei diritti umani, per “Corte” si intende la Corte europea dei diritti umani e per “NCB confiscation” si intende la confisca senza condanna.

## **IV. In fatto**

### **A. Le circostanze del caso**

#### **1. Il procedimento penale n. 1710/99 R.G.N.R.**

12. I fratelli Cavallotti sono imprenditori attivi sin dai primi anni '70 nel settore della costruzione di infrastrutture strategiche, come linee elettriche, acquedotti, metanodotti, strade e fognature. Sono sei fratelli, ognuno dei quali è coinvolto in imprese a conduzione familiare. La Co.m.e.s.t. S.p.A., azienda capofila del gruppo, ha ottenuto diverse concessioni per la costruzione e la gestione della rete di distribuzione del gas metano in alcuni comuni siciliani.
13. Il 6 novembre 1998, il Giudice per le indagini preliminari di Palermo emise un'ordinanza di applicazione della custodia cautelare nei confronti di Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito Cavallotti (“il primo gruppo di ricorrenti”) e di altre persone. L'ordinanza di custodia cautelare si basava sulle dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia e su alcuni pizzini, anonimi e non datati, ritenuti riconducibili a Bernardo Provenzano (considerato all'epoca il capo di Cosa Nostra), consegnati da un mafioso che faceva il doppio gioco (Luigi Ilardo) a un ufficiale dei Carabinieri (Michele Riccio), il quale sarebbe stato lui stesso condannato per gravi reati. I fratelli Cavallotti venivano accusati di essere imprenditori coinvolti nel sistema di spartizione illecita degli appalti pubblici gestito da Cosa Nostra. L'accusa di turbativa d'asta si basava su quei pizzini, nei quali due delle imprese dei ricorrenti venivano identificate come destinatarie di estorsione per lavori di metanizzazione da svolgere in alcuni comuni siciliani (Agira e Centuripe).

14. Gaetano, Vincenzo e Salvatore Vito Cavallotti furono arrestati il 10 novembre 1998 e formalmente accusati di partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 416-*bis* del Codice penale e – per quanto riguarda Gaetano e Vincenzo – anche di turbata libertà degli incanti, ai sensi dell'articolo 353 del Codice penale.
15. Con sentenza n. 1176 del 21 marzo 2001, dopo due anni e mezzo di custodia cautelare, di cui otto mesi in isolamento, il Tribunale di Palermo assolse i fratelli Cavallotti con la formula “perché il fatto non sussiste”, ai sensi dell'articolo 530 del Codice di procedura penale. I ricorrenti riacquistarono la libertà.
16. Secondo il Tribunale, essi erano vittime e non complici della mafia, poiché le prove rivelano “una evidente posizione di sottomissione [...] alle regole e alle pretese imposte dalla organizzazione criminale”. In particolare, il Tribunale affermò che il mero assoggettamento al pagamento del pizzo e al rispetto delle regole imposte dalla mafia “non può essere fondatamente valutato come prova dell'adesione al vincolo associativo ovvero come contributo al consolidamento dell'organizzazione criminale” e che il carattere obbligatorio dell'inclusione dei Cavallotti nel contesto mafioso era “attestato dalla imponente diffusione del fenomeno nel mondo imprenditoriale siciliano”. In assenza di elementi più specifici, secondo il Tribunale, il pagamento del pizzo non poteva essere considerato condotta penalmente rilevante ai sensi dell'articolo 416-*bis*, altrimenti si sarebbe giunti “alla paradossale conclusione che tutti gli imprenditori operanti nelle province siciliane sottoposte al controllo mafioso si siano resi responsabili di analoghi comportamenti illeciti”. Infine, il Tribunale concluse che “non risultano individuate a carico degli imputati, specifiche condotte illecite finalizzate al perseguimento degli interessi dell'organizzazione mafiosa ovvero al consolidamento della struttura associativa”.
17. La Corte d'appello di Palermo ribaltò l'assoluzione con sentenza n. 803 del 14 marzo 2002, un testo di 27 pagine, solo cinque delle quali dedicate ai fratelli Cavallotti. Gaetano e Vincenzo Cavallotti furono condannati a quattro anni e due mesi di reclusione; Salvatore Vito Cavallotti a quattro anni di reclusione. Furono inoltre condannati al pagamento in solido delle spese processuali, a quelle del proprio mantenimento in carcere, all'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni e, a pena espiata, alla libertà vigilata non inferiore a un anno.

18. Le motivazioni della Corte d'appello si basarono esclusivamente sulle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia rese in sede di interrogatorio di polizia durante le indagini preliminari. Non furono considerate né le correzioni apportate dagli stessi collaboratori nel corso del procedimento, né le prove fornite dalla difesa. La valutazione probatoria fu esattamente opposta a quella del Tribunale di primo grado: se quest'ultimo aveva considerato i fratelli Cavallotti come vittime della mafia, la Corte d'appello li ritenne imprenditori collusi, pur non riuscendo a dimostrare concretamente in che modo avessero manipolato le gare d'appalto attraverso i boss locali. La motivazione fornita dalla Corte d'appello è la seguente: "A nulla rileva che le clausole del patto [tra i Cavallotti e la mafia] siano state in gran parte obbligatoriamente e preventivamente disposte da uno dei contraenti (la mafia) [...] perché sul piano giuridico [...] mai e poi mai poteva configurarsi uno stato di necessità. Anche ammesso, invero, che l'imprenditore non potesse "lavorare" senza quel patto, nessuno lo obbligava a non cambiare mestiere".
19. Con sentenza n. 1751 del 17 dicembre 2004, la Corte di cassazione annullò senza rinvio la condanna per il reato di turbata libertà degli incanti di Gaetano e Vincenzo Cavallotti, estinto per prescrizione, e annullò con rinvio ad una diversa sezione della Corte d'appello di Palermo la condanna per il reato di associazione di tipo mafioso.
20. In primo luogo, la Corte di cassazione dichiarò inutilizzabili le principali prove dell'accusa (ovverosia, le dichiarazioni rese da Ilardo a Riccio senza assistenza difensiva e i relativi verbali riassuntivi redatti da Riccio), per violazione dell'articolo 63 del Codice di procedura penale.
21. In secondo luogo, con parole dure, la Cassazione affermò che la Corte d'appello aveva violato il principio costituzionale della natura personale della responsabilità penale, cadendo in un "rilevante errore di impostazione anche metodologica della motivazione di una sentenza che, così operando, rischia di cadere nell'inaccettabile trappola di un giudizio 'cumulativo e generalizzato', seguendo il noto detto di fare 'di un'erba un fascio'". La condanna era viziata da "gravi lacune logiche e giuridiche", in quanto i giudici di secondo grado avevano dedotto "in via meramente e gratuitamente presuntiva" l'adesione dei fratelli Cavallotti agli scopi dell'associazione mafiosa. In particolare, la Corte d'appello non aveva spiegato quale ruolo essi avessero ricoperto, né "come, quando e perché" si fossero avvalsi della forza intimidatrice dell'associazione. Nessuna prova era stata fornita per comprendere "quali siano e in che epoca vadano collocati gli

eventuali episodi” da cui desumere la loro partecipazione mafiosa. Inoltre, rispetto agli argomenti difensivi, la Corte d’appello aveva offerto “una risposta motivazionale francamente contraria alle massime di comune esperienza, specie nel noto clima di lacerante pericolosità anche vendicativa che caratterizza l’associazione mafiosa in parola”. In particolare, i fratelli Cavallotti avevano presentato denunce per furti e danneggiamenti subiti nei loro cantieri. La Corte d’appello aveva considerato tali denunce come una sorta di “scusa”, per simulare un comportamento che avrebbe potuto essere valutato positivamente per evitare possibili provvedimenti giudiziari. La Corte di cassazione criticò questa ricostruzione, ricordando che la mafia era vendicativa verso chi si ribellava.

22. Con la sentenza n. 3784 del 6 dicembre 2010, la Corte d’appello di Palermo confermò l’assoluzione emessa dal Tribunale in primo grado nel 2001, affermando che le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia erano “inidonee probatoriamente”, inutilizzabili “a fini di riscontro individualizzante”, “estremamente generiche” e “intrinsecamente deboli e generiche”. Il patto sinallagmatico tra vittima e organizzazione mafiosa non poteva consistere nella sola disponibilità della vittima a pagare il pizzo. Secondo i giudici d’appello: “[m]ancano prove indicative di controprestazione, di determinate istituzioni di rapporti societari o fiduciari, di specifici conferimenti societari, anche occulti, di intestazioni fittizie. Neppure tali prove sono offerte dal convergente apporto nel presente procedimento di investigazioni patrimoniali o societarie, al fine di integrare il generico patrimonio cognitivo dei collaboratori”.

## **2. Il procedimento di prevenzione n. 100/99 R.G.M.P.**

23. Con decreto del 31 maggio 1999, su proposta del Pubblico ministero, la sezione misure di prevenzione del Tribunale di Palermo dispose il sequestro, finalizzato alla successiva confisca definitiva, dei beni aziendali e personali della famiglia Cavallotti. La proposta comprendeva anche l’applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza, ed era basata sulle stesse prove utilizzate nell’ordinanza di custodia cautelare nel procedimento penale.



24. Il Tribunale di Palermo ritenne che il primo gruppo di ricorrenti fosse sospettato di appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso e, sulla base della loro pericolosità sociale qualificata, sequestrò tutti i beni a loro intestati o appartenenti a familiari (Salvatore Cavallotti, Giovanni Cavallotti, Margherita Martini e Salvatore Mazzola; “il secondo gruppo di ricorrenti”). Processualmente, Gaetano, Vincenzo e Salvatore Vito Cavallotti furono indicati come proposti, e i loro familiari come terzi. Secondo il Tribunale, le attività imprenditoriali dei fratelli Cavallotti erano state finanziate con proventi ritenuti illeciti in quanto frutto di reati contro la pubblica amministrazione.
25. In particolare, il Tribunale di Palermo affermò che “tutti i proposti sono indiziati di appartenenza all'associazione mafiosa Cosa Nostra sulla scorta delle indagini espletate nel proc. 4696/96 NR DDA. Procedimento nel corso del quale i proposti sono stati raggiunti da ordinanza di custodia cautelare in carcere proprio in riferimento all'art. 416 bis c.p. [...] sulla scorta di motivazioni allo stato condivisibili”. Più nel dettaglio, il Tribunale aggiunse che “i Cavallotti sono indiziati di essere inseriti a pieno titolo nell'illecito sistema di spartizione di appalti pubblici, gestito, nel territorio siciliano, dall'associazione mafiosa Cosa Nostra” e che “il CAVALLOTTI Gaetano e il CAVALLOTTI Vincenzo sono stati raggiunti da gravi indizi di colpevolezza in ordine il delitto di cui agli artt. 110, 353 c.p., per avere, nelle rispettive qualità di amministratore unico pro tempore della COMEST srl (oggi spa) il primo, e di amministratore unico pro tempore della IMET srl il secondo (in concorso con il presidente e legale rappresentante pro tempore della Soc. Coop. a r.l. IL PROGRESSO Pavone Giovanni), turbato con violenza o minaccia e comunque con promesse, collusioni ed altri mezzi fraudolenti, le gare e le altre licitazioni private cui partecipavano le società IMET srl e COMEST srl (oggi spa)”. Riferendosi nello specifico al procedimento penale, il Tribunale affermò che “secondo le risultanze degli atti di indagine compiuti nel procedimento sopra menzionato, il gruppo imprenditoriale facente capo ai Cavallotti [...] sarebbe vicino ad esponenti mafiosi del calibro di Benedetto Spera e Bernardo Provenzano, che avrebbero loro assicurato l'aggiudicazione di lavori e l'apertura di cantieri, in territori controllati da diverse famiglie mafiose”. Infine, il Tribunale di Palermo concluse che “lo stretto intreccio di rapporti tra le realtà societarie facenti capo al gruppo dei Cavallotti e l'esistenza di un compendio indiziario che depone nel senso che quelle attività imprenditoriali siano state finanziate con proventi da ritenersi illeciti in quanto frutto di

reati contro la p.a. ed abbiano potuto prosperare anche attraverso il ricorso a metodologie mafiose, impone il sequestro”.

26. Il sequestro fu disposto senza alcuna considerazione della necessaria correlazione temporale tra il periodo della ipotizzata pericolosità sociale e il momento dell'incremento patrimoniale. Inoltre, non venne effettuata alcuna verifica della sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato dai proposti o la loro attività economica.
27. Il 23 luglio 1999, il 17 settembre 1999, l'8 novembre 1999, il 28 novembre 2000, il 19 febbraio 2001 e il 20 settembre 2001, su segnalazione dell'amministratore giudiziario, il Tribunale di Palermo dispose d'ufficio il sequestro di ulteriori beni ritenuti riconducibili al primo gruppo di ricorrenti.
28. Con decreto del 29 settembre 2011, la sezione misure di prevenzione, presieduta dal giudice Silvana Saguto, dispose la confisca dei beni già sequestrati e applicò la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza a Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito Cavallotti, con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza per la durata di due anni, imponendo a ciascuno di essi il versamento di una cauzione.
29. Secondo il Tribunale, le imprese dei Cavallotti si erano inserite nel sistema di spartizione illecita degli appalti sin dalla seconda metà degli anni Ottanta, non soltanto partecipando alla rotazione di gare nell'ambito del c.d. “accordo provincia” ma, e soprattutto, godendo sin dalla prima metà degli anni Novanta del costante sostegno della famiglia mafiosa di Belmonte Mezzagno in riferimento a lavori di metanizzazione di importi considerevoli ed eseguiti in varie zone del territorio siciliano. Per il Tribunale di Palermo, gli accertamenti peritali avevano rivelato che i lavori riguardanti la metanizzazione dei Comuni di Agira, Centuripe e Monreale avevano trasformato le iniziali piccole imprese edili individuali in un vero e proprio gruppo composto da varie imprese.
30. Tutti i beni sequestrati furono considerati nella disponibilità del primo gruppo di ricorrenti. I beni furono ritenuti di origine illecita perché frutto o reimpiego dell'impresa mafiosa. Secondo il giudice nazionale, né il primo né il secondo gruppo di ricorrenti aveva dimostrato la proporzionalità tra i redditi dichiarati e il valore dei beni. La sproporzione era considerata un elemento di per sé sufficiente per applicare la confisca.
31. In merito allo standard probatorio applicabile, il Tribunale di Palermo affermò che non era richiesto un accertamento “in termini di sufficienza [...] e meno che mai di gravità”, essendo sufficiente l'uso “di massime di esperienza dotate di empirica plausibilità”.

Riferendosi alle sentenze emesse nel procedimento penale, il Tribunale aggiunse che “anche a voler ritenere che debbano comunque valutarsi in concreto le ragioni dell'intervenuta assoluzione, va evidenziato che dalla lettura della sentenza di condanna della Corte d'appello di Palermo del 14.3.2002 e della sentenza di annullamento con rinvio per novo esame, emessa dalla Corte di cassazione il 17.12.2004, non risulta che il giudizio penale si sia basato sullo stesso materiale probatorio qui esaminato né che ivi sia risultata l'evidente insussistenza della penale responsabilità degli odierni proposti”.

32. Sulla figura del soggetto appartenente ad un'associazione di tipo mafioso, il Tribunale di Palermo osservò che essa si differenzia da quella del partecipe “non soltanto sul versante probatorio ma anche sotto l'aspetto sostanziale”. Dal punto di vista sostanziale, il Tribunale osservò che i destinatari delle misure di prevenzione comprendono coloro che sono “indiziati di appartenenza in senso lato al sodalizio mafioso”, ossia l'imprenditore colluso. Sul piano probatorio, il Tribunale sottolineò che il valore delle prove individualizzanti riferite a ciascun proposto “non può nemmeno sopravvalutarsi”, poiché nel procedimento di prevenzione bisogna “valutare la condotta complessivamente tenuta dai proposti e non anche la loro penale e personale responsabilità per uno specifico fatto di reato”.
33. Secondo il Tribunale, i proposti erano soggettivamente pericolosi in quanto avevano contribuito alla “creazione e successiva affermazione sul mercato di un coeso gruppo familiare di imprese, soggetto ad una direzione unitaria ed avvalsi della forza d'intimidazione del vincolo associativo mafioso”. A proposito della valutazione del requisito della sproporzione tra il valore dei beni sequestrati e il reddito dichiarato o l'attività economica svolta, il Tribunale di Palermo precisò che tale requisito “non deve necessariamente accompagnarsi l'acquisizione del bene in un periodo contestuale o successivo al manifestarsi dell'appartenenza del proposto al sodalizio mafioso ovvero al manifestarsi della pericolosità sociale generica”.
34. Avverso il decreto del Tribunale di Palermo, i ricorrenti proposero appello, fondato sui seguenti motivi: le dichiarazioni del sig. Ilardo e le sintesi delle stesse compiute dal colonnello Riccio, che sarebbe stato a sua volta condannato, erano state dichiarate inutilizzabili dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 12174/2005 per violazione dell'articolo 63 del Codice di procedura penale, facendo venire meno il ragionamento svolto dal Tribunale circa il presunto coinvolgimento di Provenzano nella fase

antecedente l'aggiudicazione degli appalti per i lavori di metanizzazione nei comuni di Agira e Centuripe; il decreto impugnato aveva tenuto conto solo dell'ordinanza di custodia cautelare e della sentenza di condanna, rimanendo indifferente al fatto che quest'ultima era stata annullata dalla Corte di cassazione e che la sentenza di assoluzione emessa nel giudizio di rinvio aveva acquisito autorità di giudicato; la Corte d'appello di Palermo aveva assolto il primo gruppo di ricorrenti dal reato di cui all'articolo 416-*bis* del Codice penale con la formula "perché il fatto non sussiste", il che significava che l'assoluzione escludeva l'esistenza stessa dei fatti su cui si fondava la loro pericolosità sociale. Per quanto riguarda la confisca, i ricorrenti sostennero che le loro imprese non erano imprese mafiose e che non avevano mai fatto parte del sistema illecito di spartizione degli appalti pubblici e che avevano prevalentemente svolto attività d'impresa stipulando contratti con enti privati.

35. Il decreto di confisca fu parzialmente confermato dal decreto della Corte d'appello n. 40 del 14 febbraio 2014, sebbene il Procuratore generale, dott. F. Cristodaro, avesse chiesto ai giudici d'appello di non applicare le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La Corte d'appello revocò la confisca di alcuni beni sequestrati il 19 febbraio 2001 e confermò nel resto l'impugnato decreto.
36. La Corte d'appello rilevò che "con la sentenza della Corte di Cassazione del 17 dicembre 2004 l'imputazione di turbata libertà degli incanti [...] è stata definita con una pronuncia di carattere processuale [...], che, tuttavia, ha deliberato l'insussistenza degli elementi sui quali poter fondare una pronuncia ampiamente liberatoria sul merito dell'accusa. In definitiva, già con questa prima pronuncia sul carico di responsabilità attribuito ai due CAVALLOTTI è stato ritenuto attendibile ed affidabile (ma non esaustivo ai fini della pronuncia di condanna per il decorso estintivo del tempo) il costruito accusatorio che era sostanzialmente fondato sulla anteriorità delle missive in cui si dava per certa l'attribuzione dei lavori alle imprese dei Cavallotti ancora prima della formale aggiudicazione (circostanza questa che si può spiegare solo con una illecita manipolazione della gara di appalto in favore della impresa aggiudicataria dei lavori)".
37. La Corte d'appello affermò inoltre che "il dato probatorio penale ha accertato [...] la vastità del raggio d'azione (a livello regionale) che i CAVALLOTTI, con l'aiuto di "esponenti apicali" della mafia, erano riusciti ad imprimere alla loro attività d'impresa". Inoltre, "dalla stessa conclusione cui perviene il giudice penale per negare la sussistenza

della colpevolezza degli imputati CAVALLOTTI si può estrapolare il concetto che sta alla base dell'appartenenza mafiosa [...], e cioè l'esistenza per un tempo certamente considerevole di uno stretto rapporto di contiguità, anche sotto un profilo economico [...] che ha legato tutti i componenti della famiglia CAVALLOTTI ai vertici mafiosi, in considerazione dell'indubbio (e provato) vantaggio [...] che da tale legame indissolubile i CAVALLOTTI hanno tratto ai fini dell'affermazione economica delle loro imprese a scapito di quelle dei concorrenti [...]. Nell'ambito specifico della misura di prevenzione [è] sufficiente che vi sia un concreto sostrato indiziario [...] della collusione che ha legato il sodalizio mafioso e colui (o coloro) che, per vantaggi personali, nell'esercizio dell'attività di impresa, scendevano a patti con Cosa Nostra, al fine (anche, ma non esclusivamente) di agevolarne l'attività intrusiva, legata al controllo del territorio. Nel caso dei CAVALLOTTI certamente si è raggiunta questa prova indiziaria [...]. Dato per provato che le imprese dei CAVALLOTTI hanno proliferato nell'esercizio delle loro attività grazie alle agevolazioni che sono state loro fornite dai capi dell'organizzazione mafiosa”.

38. La Corte d'appello aggiunse che “trattandosi, come si è visto, di gare o licitazioni private già concordate ed aggiudicate attraverso il sistema della turnazione che veniva gestito dall'organizzazione mafiosa, non appare contestabile che chi da tale sistema ne ha acquisito un beneficio economico [...] doveva necessariamente esser parte operativa di quell'illecito sistema”.
39. Secondo i giudici della Corte d'appello “(n)on risulta che i CAVALLOTTI abbiano posto in essere alcun concreto comportamento dal quale potere desumere un effettivo distacco dei medesimi dal sodalizio mafioso, di cui hanno fatto parte per lungo tempo (negli anni '80 e '90) al punto da intrattenere relazioni criminali con esponenti di vertice dell'organizzazione [...], al servizio dei quali avevano posto la loro attività imprenditoriale e dai quali ricevevano protezione e copertura al punto da modificare le regole ordinarie nell'attribuzione delle gare d'appalto e delle licitazioni [...], e così proliferare nell'attività di impresa, sotto l'ala protettrice di Cosa Nostra. [I Cavallotti] hanno intrattenuto rapporti duraturi con soggetti di elevato spessore mafioso, intrattenendo con gli stessi affari per fruire di lucrosi vantaggi nel settore dell'imprenditoria collusa mafiosa”.

40. L'attività imprenditoriale dei Cavallotti aveva natura mafiosa perché essi avevano “intrattenuto stretti rapporti personali e di affari con gli esponenti di vertice del mandamento mafioso di Belmonte Mezzagno [...] al punto che solo tramite il ruolo determinante di tali esponenti mafiosi i CAVALLOTTI riuscivano ad aggiudicarsi relevantissimi appalti [...]. Dunque, deve ritenersi accertato [...] che l'attività imprenditoriale svolta dai CAVALLOTTI nell'arco temporale dalla metà degli anni '80 fino al sequestro dei beni si è caratterizzata quale impresa mafiosa”. Avendo individuato il periodo di contaminazione mafiosa nella seconda metà degli anni '80, la Corte d'appello affermò che i beni acquisiti prima di tale periodo erano stati confiscati esclusivamente sulla base del criterio della sproporzione, mentre quelli acquisiti successivamente erano stati confiscati in quanto considerati frutto o reimpiego di attività illecite.
41. I giudici d'appello avevano inoltre rimproverato ai propositi la “mancanza di univoci segnali di resipiscenza” e il non aver intrapreso “un responsabile percorso di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria” e, così facendo, di essersi accreditati come “soggetti pienamente affidabili” nei confronti della Mafia.
42. I ricorrenti impugnarono il decreto della Corte d'appello dinanzi alla Corte di cassazione. Con il primo motivo di ricorso, lamentarono che i fatti su cui si basava il decreto di confisca della Corte d'appello di Palermo erano stati esclusi dalla sentenza di assoluzione. Con il secondo motivo, denunciarono un identico vizio di legittimità con riferimento alla confermata confisca di tutti i beni mobili e immobili di pertinenza dei terzi (secondo gruppo di ricorrenti), indipendentemente dalla data di acquisizione e dalla loro effettiva disponibilità in capo ai propositi (primo gruppo di ricorrenti).
43. Il decreto di confisca divenne definitivo con la sentenza della Corte di cassazione n. 4305 del 2 febbraio 2016, che rigettò i ricorsi dei fratelli Cavallotti. Per la Corte di cassazione, “L'assoluzione era dovuta alla mancanza di prova di un rapporto “sinallagmatico” tra le imprese Cavallotti e la consorteria mafiosa (pag. 64 del decreto impugnato), sulla base di un assunto argomentativo che – assai poco pertinente nell'ottica della partecipazione organica – era evidentemente orientato in direzione di ipotesi “residuale” del concorso esterno”. Affrontando il rapporto tra processo penale e procedimento di prevenzione, la Corte affermò che “la partecipazione ‘organica’ è un *minus* rispetto all'appartenenza” e che “la pronuncia assolutoria per partecipazione mafiosa non può assumere alcun

automatismo applicativo nel procedimento di prevenzione”, salvo che non venga accertata l’inesistenza del fatto storico. Nonostante la sentenza di assoluzione avesse escluso l’esistenza di un patto sinallagmatico tra la famiglia Cavallotti e la Mafia, rimaneva “immutata la realtà di fondo”, intesa come la “vicinanza dei Cavallotti, risalente agli anni '80, ai vertici di Cosa Nostra”. Le parole esatte della Corte di cassazione sono le seguenti: “restava nondimeno immutata la realtà di fondo [...], ossia la *vicinanza* dei Cavallotti, risalente agli anni '80, ai vertici di *Cosa Nostra*, sino al massimo esponente, Bernardo Provenzano, che, latitante, aveva "preso" i Cavallotti sotto la sua *ala protettrice*, sino al punto da "*raccomandarli*" espressamente, a mezzo dei c,d, *pizzini*, per l'assegnazione di appalti e commesse pubbliche [...]. I Cavallotti [erano indicati] come impresa vicina al *gotha* mafioso, dalla cui vicinanza traevano fonte di enorme vantaggio, riuscendo ad aggiudicarsi gare pubbliche, per ragguardevoli importi, proprio grazie ad *intercessioni* mafiose [...]. I Cavallotti erano inseriti nel piano strategico di gestione degli appalti, che Cosa Nostra adottava e controllava, secondo una precisa turnazione, ai fini dell'assegnazione alle imprese di suo gradimento dei più lucrosi appalti nell'intera regione siciliana”.

44. Infine, la Corte di cassazione convalidò la non applicazione da parte della corte appellata del principio di correlazione temporale per la confisca dei beni acquisiti prima del periodo della pericolosità sociale, e l’applicazione del paradigma dell’impresa mafiosa per la confisca dei beni acquisiti dopo tale periodo, in ragione dell’impossibilità di separare le componenti lecite da quelle illecite all’interno di un complesso aziendale. In altre parole, i beni acquisiti prima della presunta contaminazione mafiosa vengono confiscati solo sulla base della sproporzione, mancando cioè la correlazione temporale tra il periodo della pericolosità sociale e l’incremento patrimoniale. I beni acquisiti dopo il periodo della presunta contaminazione mafiosa vengono confiscati senza applicare il criterio della sproporzione ma applicando il paradigma della impresa mafiosa. Tutte le altre censure furono ritenute inammissibili perché riferite all’illogicità della motivazione.
45. Il 4 ottobre 2017, i fratelli Cavallotti presentarono al Tribunale di Palermo una istanza di revoca della confisca, adducendo nuove prove, come le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Giovanni Brusca il 12 dicembre 2000, nell’ambito di un procedimento penale, in merito al significato dei pizzini trovati in suo possesso al momento dell’arresto, relativi ai lavori di metanizzazione nel comune di Monreale, nella

parte in cui il collaboratore affermava che i fratelli Cavallotti “[a]vevano la possibilità di potersi gestire un lavoro a Monreale. Per gestire intendo cioè avere contatto con l’amministrazione comunale, non so con chi e come, diretto, senza bisogno dell’intervento di Cosa Nostra”.

46. Con decreto del 3 maggio 2019, il Tribunale ha respinto la richiesta di revoca, ritenendo nuove solo le prove rinvenute dopo la conclusione del procedimento di prevenzione, e non quelle che potevano essere dedotte, ma per qualunque motivo non lo erano state, nell’ambito dello stesso. In ogni caso, la precisazione di Brusca in merito ai lavori di metanizzazione fu ritenuta irrilevante perché i pizzini erano antecedenti alla concessione dei lavori.
47. Alla luce dei nuovi criteri utilizzati dai periti nel procedimento di prevenzione n. 248/2011 e della contabilità dell’impresa individuale Cavallotti Salvatore Vito recentemente ritrovata, i ricorrenti incaricarono un consulente di riesaminare la capacità reddituale dei fratelli Cavallotti in relazione al valore dei beni. Il consulente dimostrò che, alla luce dei nuovi criteri e dei nuovi documenti contabili, non vi era alcuna sproporzione e che quindi i beni dovevano essere restituiti. La contabilità dell’impresa individuale, ad esempio, dimostrò che i costi di costruzione delle case dei Cavallotti erano non solo inferiori a quelli ipotizzati dai periti nominati dal Tribunale, ma erano stati sostenuti dalla stessa impresa individuale e non dalle persone fisiche.
48. Su tale base, i ricorrenti impugnarono il decreto del 3 maggio 2019, ma la Corte d’appello rigettò il gravame con decreto del 22 giugno 2022, richiamando la giurisprudenza in materia di prove nuove formatasi sull’articolo 28 del Codice Antimafia.
49. La Corte di cassazione, con la sentenza n. 14265/2023, dichiarò inammissibile il ricorso, ribadendo che non è possibile contestare l’illogicità della motivazione con un ricorso per cassazione in materia di misure di prevenzione e aderendo alla giurisprudenza più restrittiva in tema di prove nuove.

### **3. Il procedimento di prevenzione n. 248/2011 R.M.P.**

50. Il 22 dicembre 2011, la sezione misure di prevenzione del Tribunale di Palermo, presieduta dal giudice Silvana Saguto, sequestrò la società nella quale erano soci i figli di



Gaetano Cavallotti, i figli di Vincenzo Cavallotti e la moglie di Giovanni Cavallotti, accusandoli di intestazione fittizia di beni. Lo stesso accadde nel dicembre 2013, con la società del figlio di Salvatore Vito e le società dei figli di Salvatore Mazzola, e nel giugno 2014, con un'altra società dei figli di Gaetano Cavallotti e la società dei figli di Salvatore. Nel luglio 2014, Italgas S.p.A. (una società para pubblica con un fatturato di miliardi di euro) fu posta in amministrazione giudiziaria, accusata di aver assegnato appalti, tramite regolare gara, alla società dei figli dei proposti.

51. Il Tribunale di Palermo nominò dei periti e pose loro quesiti analoghi a quelli del primo procedimento. Due di questi esperti, Giovanni Giammarva e Attilio Masnata, erano già stati incaricati nel primo procedimento di prevenzione, ma nei nuovi procedimenti applicarono criteri differenti per valutare i consumi familiari, il valore degli immobili e l'incidenza del costo della manodopera e, di conseguenza, non ipotizzarono alcuna sproporzione. Pertanto, con decreto del 3 maggio 2019, la sezione misure di prevenzione del Tribunale di Palermo revocò i decreti di sequestro e i beni furono restituiti ai legittimi proprietari.
52. Pronunciandosi sull'appello del Pubblico ministero e del Procuratore generale, la Corte d'appello di Palermo confermò il decreto impugnato in data 14 marzo 2022.
53. Infine, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 18762/2023, respinse il ricorso del Procuratore generale proposto contro il decreto della Corte d'appello.

## **B. Quadro normativo e prassi rilevanti**

### **1. Diritto interno e giurisprudenza sulla confisca senza condanna**

- a) La legge del 1956 sulle misure di prevenzione personali

54. Le radici storiche delle misure di prevenzione patrimoniali si rinvencono nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza con i Regi Decreti n. 1848/1926 e n. 773/1931, che prevedevano la confisca senza condanna, applicata dal Prefetto contro enti collettivi sospettati di svolgere attività contrarie agli interessi dello Stato. Dopo la caduta del regime fascista, i Decreti legislativi Luogotenenziali n. 159/1944 e n. 134/1946 introdussero una misura di confisca senza condanna, applicabile dal tribunale, dei beni dei cittadini o dei

loro eredi che avessero tradito la patria ponendosi spontaneamente e attivamente al servizio degli invasori tedeschi, così come dei profitti derivanti dalla partecipazione o adesione al regime fascista. La natura non penale della confisca prevista dall'articolo 1, comma 2, del Decreto legislativo luogotenenziale n. 134 del 1946, così come di quella prevista dall'articolo 9 del Decreto legislativo luogotenenziale n. 159/1944, è stata confermata dalla Corte costituzionale rispettivamente con le sentenze n. 29/1961 e n. 46/1964, con l'effetto di sottrarle al principio del *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia* (divieto di retroattività della legge penale sfavorevole).

55. Nel 1956 fu approvata una nuova legge sulle misure di prevenzione personali, che prevedeva un intervento di prevenzione contro determinate categorie di persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica, prendendo di mira situazioni di marginalità sociale comune. Nei confronti di queste persone, la Legge n. 1423/1956 stabiliva che il questore potesse emanare un ammonimento a mutare condotta e un ordine di allontanamento da un comune, mentre il tribunale poteva disporre la sorveglianza speciale.
56. La Corte costituzionale ha più volte confermato la legittimità costituzionale di tali misure. Nella sentenza n. 2/1956 ha affermato: “non è dubbio che le "persone pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità" (art. 157 legge p.s.) costituiscano una minaccia alla "sicurezza" indicata, e così intesa, nell'art. 16 della Costituzione. [...] Riassumendo, nel testo dell'art. 16 della Costituzione la parola "motivi (di sanità o di sicurezza)" va intesa nel senso di fatti che costituiscano un pericolo per la sicurezza dei cittadini, quale è stata più sopra definita”.
57. Nella sentenza n. 27/1959, la Corte costituzionale ha stabilito che “l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire”. Ha inoltre aggiunto che tali misure erano necessarie e proporzionate allo scopo perseguito, poiché le categorie di soggetti interessati erano sufficientemente ristrette e specifiche.
58. Nella sentenza n. 23/1964, la Corte costituzionale ha ritenuto che le misure di prevenzione non violassero né il principio di legalità né quello della presunzione di innocenza. Ha ammesso che il principio di legalità, sancito dalla Costituzione sia per le restrizioni della libertà personale (Articolo 13) sia per i reati e le misure di sicurezza (Articolo 25), fosse

applicabile anche alle misure di prevenzione, ma ha specificato che il rispetto di tale principio doveva essere valutato secondo criteri speciali, tenendo in considerazione la natura e le finalità delle misure in questione. Le loro finalità di prevenzione facevano sì che non fossero imposte in base all'accertamento specifico del compimento di un determinato reato, ma piuttosto in base ad un comportamento che indicasse un pericolo per la società. La Corte costituzionale ha quindi ritenuto che, nel determinare le diverse categorie di soggetti interessati, il legislatore dovesse utilizzare criteri diversi da quelli impiegati per definire gli elementi costitutivi di un reato e potesse anche fare ricorso a presunzioni, purché i criteri adottati corrispondessero a tipologie di condotta oggettivamente identificabili. L'approccio da adottare nella definizione delle misure di prevenzione doveva essere diverso, ma non meno rigoroso, rispetto a quello previsto per i reati e le sanzioni penali. Nel caso specifico, la Corte concluse che la legge conteneva una descrizione sufficientemente precisa dei tipi di condotta ritenuti espressivi di "pericolosità sociale" nel caso di "oziosi e vagabondi abituali validi al lavoro" e altre categorie di soggetti. In merito al principio della presunzione di innocenza, la Corte costituzionale ha stabilito che tale principio non si applicava, poiché le misure di prevenzione non si fondano sulla colpevolezza e non incidono sulla responsabilità penale dell'individuo, né tali misure rappresentano una deroga a tale principio, in quanto un'assoluzione per insufficienza di prove non può mai di per sé giustificare un giudizio di pericolosità sociale, essendo necessaria la presenza di altri elementi fattuali.

59. La Legge n. 575 del 1965, contenente "Disposizioni contro la mafia" ha esteso le misure di prevenzione personali, previste dalla Legge n. 1423 del 1956, alla nuova categoria degli "indiziati di appartenere ad associazioni mafiose" (Articolo 416 del Codice penale), introducendo una distinzione tra le categorie di "pericolosità comune" elencate nella legge del 1956 e la nuova pericolosità "qualificata". I lavori parlamentari preparatori sono molto significativi riguardo allo scopo della nuova legislazione: il concetto di "appartenenza" non doveva essere utilizzato per definire un fatto specifico, carico di disvalore penale, di cui non era stato possibile ottenere piena prova, ma doveva essere considerato come un "punto di partenza per poi prendere i provvedimenti e combattere la mentalità, il costume della mafia". In definitiva, la legge prendeva di mira la mentalità e le abitudini di un determinato gruppo sociale: "il disegno di legge in esame – pure estendendo la sua efficacia su tutto il territorio nazionale – si riferisce in particolare alla

Sicilia”. Inoltre, già allora il rischio di abusi era evidente: “saremo costretti a varare dei provvedimenti – che se non saranno anticostituzionali o antigiusdici, avranno certo il carattere della eccezionalità – per stabilire che il cittadino, che è stato assolto per tre volte per insufficienza di prove da delitto mafioso, dovrà essere incarcerato proprio per essere stato assolto per insufficienza di prove” (si veda il resoconto stenografico della seduta del 25 maggio 1965, alla Camera dei Deputati, Commissioni Riunite Interni II – Giustizia IV, relativa alla discussione del disegno di legge “Disposizioni contro la mafia”, già approvato dal Senato).

60. Nella sentenza n. 32/1969, la Corte costituzionale ha sottolineato che la semplice appartenenza a una delle categorie di soggetti indicate dalla Legge n. 1423/1956 non era una ragione sufficiente per imporre una misura di prevenzione. Al contrario, era necessario accertare l'esistenza di condotte specifiche che indicassero che l'individuo in questione rappresentasse un pericolo reale e non meramente ipotetico.
61. Introdotta in risposta all'emergere del terrorismo politico di estrema sinistra e di estrema destra, la Legge n. 152/1975, recante “Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico”, ha esteso le previsioni della Legge n. 575/1965 a nuove categorie di pericolosità sociale legate a reati di matrice politica, e ha previsto la misura della sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni del soggetto indiziato, ad eccezione di quelli destinati all'attività professionale o produttiva, qualora la disponibilità dei beni dei soggetti compresi nella nuova categoria di pericolosità sociale potesse agevolarne la condotta pericolosa. La nuova misura poteva avere una durata massima di cinque anni, con possibilità di proroga.
62. Nella sentenza n. 177/1980, la Corte costituzionale dichiarò incompatibile con il principio di legalità la categoria di coloro che “per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere”, poiché l'eccessiva genericità di tale categoria “offre agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità”. La novità della sentenza consisteva nell'aver stabilito la funzione vincolante della categoria, quale fondamento e limite dell'indice di pericolosità rilevante come presupposto per l'applicazione delle misure di prevenzione. Di conseguenza, la prognosi di pericolosità sociale poteva effettuarsi solo allorché si fossero verificati i presupposti fattuali previsti dalla legge e si fosse proceduto a una verifica giudiziale di tali presupposti.

b) La Legge “Rognoni-La Torre del 1982

63. Nella relazione introduttiva della nuova legge presentata dal Ministro dell'Interno il 20 novembre 1981, è espressamente sottolineato che, con l'introduzione del sequestro e della confisca di prevenzione, il legislatore ha voluto “duplicare il sistema sino ad allora solo penalistico del sequestro conservativo [previsto dall'articolo 316 del Codice di procedura penale], della confisca dei beni [prevista dall'articolo 240 del Codice penale] e della cauzione di buona condotta [prevista dall'articolo 237 del Codice penale], con analoghi istituti destinati ad operare in una fase del tutto anteriore a quella processuale penale”. Il sequestro di prevenzione “corrisponde[va], nelle linee essenziali, a quello di tipo conservativo previsto nel codice penale ma [...] se ne differenzia[va] per un'accentuazione della funzione cautelare, essendo inquadrato [...] nel procedimento di prevenzione”. Il fondamento giuridico della confisca si rinveniva, invece, “nella pericolosità attribuibile al bene [...] per i caratteri suoi propri e per la relazione esistente tra questo e le persone che ne dispongono”.
64. Di conseguenza, la Legge n. 646/1982, nota con il nome dei suoi proponenti come Legge “Rognoni-La Torre”, introdusse il reato di associazione mafiosa con confisca obbligatoria in caso di condanna. Inoltre, fu prevista la possibilità di sequestro e confisca di prevenzione dei beni delle persone sospettate di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, qualora il sospettato non avesse dimostrato che i beni nella sua disponibilità derivavano da attività lecite. La confisca di prevenzione poteva essere disposta solo a condizione che la persona fosse anche sottoposta a una misura di prevenzione personale, il cui presupposto essenziale era l'attualità della pericolosità sociale. La nuova legge equiparava la proposta di applicazione della misura di prevenzione all'esercizio dell'azione penale, il procedimento di prevenzione al procedimento penale, e il decreto di confisca alla sentenza penale di condanna. Il giudice che giudicava l'imputato per il reato di cui all'articolo 416-*bis* c.p. applicava, con la sentenza di condanna, anche la misura di prevenzione.
65. Con l'ordinanza n. 721/1988, la Corte costituzionale dichiarò la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2-ter della Legge n. 575/1965, nella parte in cui non consentiva di disporre la confisca di prevenzione in caso di morte del proposto. In tal modo, la Corte riconobbe alla confisca una funzione propriamente

preventiva, che non aveva ragion d'essere senza l'attuale pericolosità del soggetto che aveva la disponibilità del bene.

66. La Legge n. 327/1988 abolì la possibilità di applicare l'obbligo di soggiorno in un comune diverso da quello di residenza, abrogò la categoria degli oziosi e vagabondi e stabilì che l'attribuzione della pericolosità sociale dovesse avvenire “sulla base di elementi di fatto”.
67. La Legge n. 256/1993 riformulò, in tema di sequestro di prevenzione, il criterio della sproporzione tra il valore dei beni posseduti e il reddito dichiarato. In precedenza, la sproporzione doveva essere “notevole”, era riferita al tenore di vita e al reddito apparente o dichiarato ed era una specificazione dell'indizio sufficiente. Nella nuova versione, la sproporzione non doveva più essere notevole, era riferita all'attività economica svolta o al reddito dichiarato e si configurava come alternativa all'indizio sufficiente.
68. Con la sentenza n. 335/1996, la Corte costituzionale sottolineò che le misure di confisca di prevenzione “non hanno la loro ragion d'essere esclusivamente nei caratteri dei beni che colpiscono. Esse sono rivolte non a beni come tali, in conseguenza della loro sospetta provenienza illegittima, ma a beni che, oltre a ciò, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose [...]. La pericolosità del bene, per così dire, è considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre”. Pertanto, la finalità della confisca era di prevenzione, ossia privare di un bene un soggetto pericoloso che, in quanto tale, ne poteva disporre per commettere reati. Un'ulteriore finalità era quella di “sottrarre definitivamente il bene al “circuito economico” di origine, per inserirlo in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo”.
69. Negli anni novanta, la Corte di cassazione iniziò a superare il legame tra misure personali e patrimoniali, riconoscendo la legittimità delle misure di prevenzione patrimoniali anche nei confronti degli eredi del proposto deceduto prima della formulazione della proposta di applicazione della misura di prevenzione (Cass., I, 17 luglio 1995, D'Antoni), oppure definendo in quali termini potessero iniziare o proseguire i procedimenti di prevenzione patrimoniali a seguito del venir meno degli effetti della misura di prevenzione personale per circostanze sopravvenute (Cass., I, sentenza n. 2654/1995).
70. Questo filone giurisprudenziale portò alla sentenza *Simonelli* (Cass., sezione unite, n. 18/1996): la Corte di cassazione si discostò dall'interpretazione della Corte costituzionale decidendo un caso relativo all'assenza di pericolosità sociale attuale del proposto, dovuta al suo decesso verificatosi durante il procedimento di prevenzione. La confisca di

prevenzione fu definita come una sanzione amministrativa, equivalente alla misura di sicurezza patrimoniale prevista dall'articolo 240 del Codice penale: “escluso, di conseguenza, il carattere sanzionatorio di natura penale e, parimenti, quello di un provvedimento di ‘prevenzione’, la confisca non può essere ricondotta che nell’ambito di quel ‘*tertium genus*’ costituito da una sanzione amministrativa, equiparabile (quanto al contenuto ed agli effetti) alla misura di sicurezza prevista dall’art. 240 C.P.: applicata, per scelta non sindacabile del legislatore, nell’ambito dell’autonomo procedimento di prevenzione previsto e disciplinato dalla legge n. 575/1965 e successive modificazioni”. La confisca di prevenzione risultava quindi indipendente da una condanna in sede penale, con la conseguente applicabilità anche in caso di assoluzione, qualunque fosse la formula adottata.

c) I pacchetti sicurezza 2008-2009

71. Il Decreto-legge n. 92/2008, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, sostituito e modificato dalla Legge n. 125/2008, e la Legge n. 94/2009, contenente “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, hanno modificato profondamente il quadro normativo, introducendo le seguenti principali innovazioni: l’estensione soggettiva delle misure patrimoniali ai casi di pericolosità generica, includendo anche i soggetti coinvolti nei traffici delittuosi che vivono abitualmente con i proventi dell’attività criminale, e i sospettati del reato di trasferimento fraudolento di valori tra le nuove categorie di soggetti pericolosi, l’eliminazione del nesso necessario tra misure di prevenzione personali e patrimoniali, e l’estensione del criterio di sproporzione tra il valore dei beni posseduti e il reddito ufficiale anche alla confisca di prevenzione.
72. Con la sentenza n. 93/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 della Legge n. 1423/1956 e dell’articolo 2-ter della Legge n. 575/1965, nella parte in cui non prevedevano, su richiesta degli interessati, che il procedimento per l’applicazione delle misure di prevenzione si svolgesse, dinanzi al tribunale e alla Corte d’appello, nella forma della pubblica udienza, richiamando le sentenze della Corte europea dei diritti umani del 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, dell’8 luglio 2008, *Perre e altri c. Italia*, e del 5 gennaio 2010, *Bongiorno c. Italia*.

La Corte ha osservato che: “si tratta, cioè, di un procedimento all’esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su beni dell’individuo costituzionalmente tutelati, quali la libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e il patrimonio (quest’ultimo, tra l’altro, aggredito in modo normalmente “massiccio” e in componenti di particolare rilievo, come del resto nel procedimento a quo), nonché la stessa libertà di iniziativa economica, incisa dalle misure anche gravemente “inabilitanti” previste a carico del soggetto cui è applicata la misura di prevenzione (in particolare, dall’art. 10 della legge n. 575 del 1965). Il che conferisce specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato”.

73. In attuazione della Legge n. 136/2010, è stato adottato il Codice Antimafia mediante il Decreto legislativo n. 159/2011, che ha previsto una disciplina sistematica della confisca di prevenzione, del procedimento applicabile e dei mezzi di impugnazione, nonché dei rapporti con il procedimento penale e con le misure patrimoniali diverse dalla confisca. Il nuovo quadro normativo ha previsto la possibilità per il proposto di chiedere l’udienza pubblica, termini di durata del sequestro di prevenzione e per promuovere le impugnazioni, e la possibilità di revoca della confisca con restituzione nella forma equivalente prevista dalla legge. Inoltre, il Decreto legislativo ha chiarito che il sequestro di prevenzione prevale su qualsiasi forma di sequestro penale. Pertanto, il sequestro di prevenzione e la successiva confisca possono essere disposti anche in relazione a beni già sottoposti a sequestro nell’ambito del procedimento penale.

74. Nel 2012, una visione radicalmente diversa è stata espressa dalla Corte di cassazione nella sentenza *Occhipinti* (Cass., V, sentenza n. 14044/2013), che ha riconosciuto la “natura oggettivamente sanzionatoria” della confisca di prevenzione, in un caso riguardante l’applicabilità dell’articolo 166 del Codice penale alla confisca di prevenzione disposta autonomamente rispetto alle misure di prevenzione personali. A questa conclusione si è giunti attraverso il raffronto fra la confisca di prevenzione e la confisca per equivalente, che la Corte di cassazione (I, sentenza n. 11768/2012) aveva già considerato una misura di natura penale, in conformità ai criteri *Engel* (*Engel e altri c. Paesi Bassi*, n. 5100/71 e altri, 8 giugno 1976). La giustificazione di questo nuovo orientamento risiedeva nel fatto che la confisca di prevenzione aveva assunto uno scopo diverso da quello originario, coincidente con quello della confisca per equivalente, ovverosia “escludere che un



soggetto possa ricavare qualsivoglia beneficio economico da attività illecite”, a prescindere sia dall’attualità della pericolosità del soggetto, sia dall’esistenza di un nesso causale tra l’attività illecita e i beni.

75. La tensione nella giurisprudenza divenne evidente quando la Corte di cassazione pronunciò la sentenza *Ferrara* (Cass., VI, sentenza n. 39204/2013), nella quale venne esaminata la reciproca autonomia tra le misure di prevenzione personali e quelle patrimoniali, nonché la possibilità di applicare queste ultime in assenza della pericolosità sociale attuale del proposto. In aperto contrasto con la sentenza *Occhipinti*, la Corte di cassazione ribadì la natura non sanzionatoria della confisca di prevenzione. La confisca fu equiparata a una misura di sicurezza, soggetta alla legge vigente al momento della sua esecuzione, ai sensi dell’articolo 200 del Codice penale. Alla confisca di prevenzione fu attribuito uno scopo inedito, vale a dire quello di “impedire che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza, quale che sia la condizione del soggetto che poi si trovi a farne in qualsiasi modo uso”.
76. La sentenza *Spinelli* (Cass., sezione unite, n. 4880/2014) intervenne per risolvere il contrasto giurisprudenziale sulla natura della confisca di prevenzione. In un pregevole esercizio di astrazione legale, i giudici affermarono che la discussione sulla natura della misura “non possa essere condotta sul versante della realtà effettuale”, vale a dire, considerando le conseguenze che i decreti di confisca di prevenzione possono produrre, e in effetti producono, sui soggetti cui sono rivolti, ma occorre considerare il fine “che il legislatore ha inteso, effettivamente, perseguire”. Tali conseguenze sono del tutto superflue nel ragionamento giuridico perché la “finalità [è] prettamente preventiva al di là di ogni possibile riflesso ‘parasanzionatorio’”. La riflessione strettamente astratta condusse i giudici della Corte di cassazione, a seguito della sentenza *Ferrara*, a ritenere che la confisca abbia lo scopo di “sottrarre i patrimoni illecitamente accumulati alla disponibilità di determinati soggetti, che non possono dimostrarne la legittima provenienza”. Allo stesso tempo, tuttavia, i giudici osservarono che “la confisca disgiunta non è istituto che ha introdotto nel nostro ordinamento una diretta *actio in rem*”, perché il suo fine è sempre quello di “prevenire la realizzazione di ulteriori condotte costituenti reato, stante l’efficacia deterrente della stessa ablazione [...], dissuadere il soggetto inciso dalla commissione di ulteriori reati e da stili di vita contrastanti con le regole del consorzio civile”.

77. La sentenza *Sottile* (Cass., I, sentenza n. 54119/2017) ha ritenuto che la confisca dei beni di una persona assolta “non appare conforme – in diritto – né alle linee ormai consolidate [della Corte di cassazione], né ai contenuti della – sopravvenuta, rispetto al ricorso – decisione emessa dalla Corte Edu nel febbraio 2017 nel caso De Tommaso contro Italia, di cui è doveroso tener conto”. Con toni stringenti, la Corte ha affermato che “la stessa nozione di indizio di “appartenenza” alla associazione di stampo mafioso (...) va colta nella sua portata tassativizzante, con rifiuto (...) di approcci interpretativi tesi a degradarne il significato in termini di mera ‘contiguità ideologica’, comunanza di ‘cultura mafiosa’ o riconosciuta ‘frequentazione’ con soggetti coinvolti nel sodalizio”. In modo ancor più rilevante, la Corte ha riconosciuto che, poiché le misure di prevenzione “rientrano in una accezione lata di provvedimenti con portata afflittiva”, deve applicarsi “il generale principio di tassatività e determinatezza della descrizione normativa”.
78. La Legge n. 161/2017 ha ampliato nuovamente il novero dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, includendovi gli indiziati di agevolare i membri di organizzazioni criminali e mafiose, gli indiziati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, coloro che commettono o tentano di commettere reati con finalità di terrorismo, chi compie atti esecutivi finalizzati alla ricostituzione del partito fascista, gli indiziati del reato di truffa aggravata per il conseguimento di fondi pubblici, e gli indiziati del reato di atti persecutori (stalking). Oltre al sequestro *inaudita parte*, la nuova legge ha chiarito che il tribunale può disporre la restituzione degli atti all’organo proponente qualora li ritenga incompleti, indicando eventualmente ulteriori attività istruttorie. È stata altresì ammessa la possibilità di impugnare il decreto che dispone o nega il sequestro, nonché il rigetto della richiesta di confisca anche se il sequestro non è ancora stato disposto. Quando non sia possibile procedere al sequestro dei beni perché il proposto non ne ha la disponibilità diretta o indiretta, anche se trasferiti legittimamente a terzi in buona fede, il tribunale può disporre il sequestro e la confisca di altri beni di valore equivalente di cui il proposto abbia la disponibilità, anche per interposta persona.
79. Nella sentenza *Gattuso* (Cass., Sezioni Unite, sentenza n. 111/2017), la Corte di cassazione è intervenuta per risolvere il contrasto giurisprudenziale sulla portata soggettiva del concetto di appartenenza ad un’associazione di tipo mafioso, ammettendo che la condotta del concorrente esterno possa rientrare nella nozione di appartenenza,

essendo richiesto che il soggetto compia “un’azione, ancorché isolata, che si caratterizzi per essere funzionale agli scopi associativi”, escludendo tuttavia la “mera collateralità che non si sostanzia in sintomi di un apporto individuabile alla vita della compagine”. La valutazione della attualità della pericolosità sociale soggettiva è stata ritenuta necessaria anche per il proposto sospettato di appartenenza ad associazione mafiosa, essendo inammissibile la presunzione *semel mafiosus, semper mafiosus* in assenza di un concreto fondamento fattuale, deducibile solo dall’analisi della peculiare natura dell’accertata appartenenza. Nel caso di un’azione funzionale isolata, la valutazione dell’attualità deve essere ancorata a specifici elementi relativi alla possibile ripetizione del contributo e alla persistenza di determinate condizioni di vita e interessi comuni.

d) La sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale

80. Nel caso *De Tommaso c. Italia* [GC] (n. 43395/09, 23 febbraio 2017), la Corte ha ritenuto che la Legge n. 1423/1956 fosse formulata in termini vaghi ed eccessivamente ampi. Né le categorie di individui cui potevano essere applicate le misure di prevenzione (articolo 1 della Legge del 1956), né il contenuto di alcune di tali misure (articoli 3 e 5 della Legge del 1956: in particolare gli obblighi di “vivere onestamente, di rispettare le leggi” e di “non dare ragione di sospetti”) erano definiti dalla legge con sufficiente precisione e chiarezza.
81. Nella sentenza n. 24/2019, la Corte costituzionale ha condiviso solo parzialmente le conclusioni della sentenza della Grande Camera nel caso *De Tommaso c. Italia* sopra citata, censurando l’indeterminatezza e la mancanza di prevedibilità solo di una delle categorie di soggetti, ossia quelli che “abituamente svolgono traffici delittuosi”. Secondo la Corte costituzionale, l’espressione “traffici delittuosi” non è idonea a indicare con sufficiente precisione quali condotte criminose possano dare luogo all’applicazione della sorveglianza speciale, in violazione del principio di legalità. La norma di cui alla lettera a) del comma 1 del Codice Antimafia è stata quindi ritenuta affetta da una radicale imprecisione, sotto due profili: al metro degli articoli 13 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all’articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti umani, per quanto riguarda la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale; al metro degli articoli 42 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione

all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti umani, per quanto riguarda le misure patrimoniali di sequestro e confisca di prevenzione. Tuttavia la Corte costituzionale ha dichiarato non in contrasto con il principio di legalità la disposizione di cui alla lettera b) dell'articolo 1 del Codice Antimafia, relativa alla categoria di coloro che, per la loro condotta e per il tenore di vita, devono essere considerati, sulla base di elementi di fatto, come soggetti che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose, ciò alla luce della consolidata giurisprudenza secondo cui la norma si applica in relazione a reati commessi abitualmente, ovvero in modo ripetuto nel tempo, dal proposto, e che devono aver effettivamente generato profitti per quest'ultimo, costituenti l'unica fonte di reddito o una componente significativa dello stesso.

82. Il più recente tentativo di ripensare il sistema della confisca è stato compiuto con la sentenza *Foffano* (Cass., sezioni unite, sentenza n. 13783/2025). Secondo le Sezioni unite, la confisca è una misura soggetta a controllo di proporzionalità, a prescindere dalla sua qualificazione formale (cioè, diretta o per equivalente). Se la privazione patrimoniale non è finalizzata alla mera *restitutio in integrum* ma assume una connotazione punitiva, nel senso che comporta un peggioramento della situazione economica dell'autore del reato, il controllo di proporzionalità assume una valenza retrospettiva, riguardando in particolare la proporzione tra sanzione complessiva inflitta e gravità del fatto concreto. Se invece la privazione patrimoniale è volta al ripristino dello *status quo ante* del fatto illecito, allora il controllo di proporzionalità ha valore prospettico e mira a verificare l'adequatezza della misura rispetto allo scopo perseguito. Misure automatiche e rigide possono essere indice di sproporzionalità. Pertanto, la natura della confisca per equivalente deriva e dipende da quella della confisca diretta a cui accede: se la confisca diretta è di natura "restitutoria" (es. confisca del profitto), allora la confisca per equivalente sarà ripristinatoria; se la confisca diretta ha carattere punitivo (confisca eccedente il profitto), allora la confisca per equivalente sarà a sua volta punitiva.

## **2. Diritto internazionale, *soft law* e giurisprudenza in materia di confisca senza condanna**

### **a) Consiglio d'Europa**

i. La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato

83. La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato prevedeva l'obbligo, per gli Stati Parte, di cooperare tra loro nella misura più ampia possibile ai fini delle indagini e dei procedimenti finalizzati alla confisca degli strumenti e dei proventi del reato. La cooperazione poteva essere rifiutata qualora la richiesta non si riferisse a una condanna precedente, o a una decisione di natura giudiziaria, o a una dichiarazione contenuta in tale decisione che attestasse la commissione di uno o più reati, sulla base della quale era stata ordinata o si richiedeva la confisca (articolo 18, paragrafo 4, lettera d). Secondo il Rapporto esplicativo, la cooperazione internazionale non doveva essere esclusa nei casi di confisca non basata su condanna, a condizione tuttavia che esistesse una decisione di natura giudiziaria o che una dichiarazione attestante che un reato o più reati erano stati commessi fosse inclusa in tale decisione. L'espressione "decisione di natura giudiziaria" era finalizzata ad escludere le decisioni puramente amministrative. Tuttavia, erano incluse le decisioni dei tribunali amministrativi. Le dichiarazioni menzionate nella Convenzione non riguardavano decisioni di natura provvisoria. (Rapporto esplicativo della Convenzione n. 141, paragrafo 73)

84. La Convenzione fornì la base giuridica per i primi tentativi di cooperazione internazionale riguardo all'esecuzione delle richieste di confisca di prevenzione al di fuori dell'Italia. Nel caso Crisafulli, la Corte di Cassazione francese ammise l'esecuzione della confisca di prevenzione di un immobile situato ad Antibes (Francia), disposta con decreto del tribunale di Milano il 17 dicembre 1999, confermata da una sentenza della Corte di cassazione italiana del 19 marzo 2001. La Corte di Cassazione francese ritenne che la decisione di confisca fosse definitiva ed esecutiva e che "il bene confiscato poteva essere confiscato in circostanze simili secondo il diritto francese, in base agli articoli 131-21 e 324-7 del Codice Penale". In altre parole, la Corte di Cassazione francese equiparò la confisca di prevenzione italiana alla confisca penale francese, concludendo che la Convenzione del 1990 richiedeva semplicemente che la decisione dello Stato richiedente in merito alla confisca fosse definitiva ed esecutiva, e che le circostanze dell'esecuzione

della misura fossero simili a quelle dello Stato richiesto e non turbassero l'ordine pubblico (Corte di cassazione francese, sentenza del 13 novembre 2003, n. 03-80.371).

ii. La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

85. La Convenzione del 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo aggiorna la versione del 1990. L'articolo 3, paragrafo 4, prevede un obbligo ("devono") di adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per imporre che, in relazione a un reato grave o a più reati come definiti dal diritto interno, l'autore del reato dimostri la provenienza dei presunti proventi o di altri beni suscettibili di confisca, nella misura in cui tale obbligo sia compatibile con i principi del proprio ordinamento giuridico. Questa disposizione non può essere interpretata come un obbligo a introdurre l'inversione dell'onere della prova in un procedimento penale al fine di dichiarare l'imputato colpevole di un reato (Rapporto esplicativo CETS n. 198, paragrafo 72).

86. L'articolo 23, paragrafo 5, introduce un obbligo di mezzi, non di risultato, in quanto impone agli Stati Parte ("devono") l'obbligo di cooperare "nella misura più ampia possibile secondo il loro diritto interno" con le Parti che richiedono l'esecuzione di misure equivalenti alla confisca che comportino la privazione di beni, ma che non costituiscono sanzioni penali, a condizione che tali misure siano ordinate da un'autorità giudiziaria della Parte richiedente in relazione a un reato e che sia stato accertato che i beni costituiscono proventi o altri beni ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione. In effetti, la natura di questo obbligo di mezzi è rafforzata dall'articolo 28, paragrafo 4, lettera d), che consente di rifiutare la cooperazione se la richiesta non si riferisce a una condanna precedente, o a una decisione di natura giudiziaria, o a una dichiarazione contenuta in tale decisione secondo cui è stato commesso uno o più reati, sulla base della quale è stata ordinata o si richiede la confisca, oppure se la richiesta riguarda una confisca derivante da una decisione pronunciata in contumacia nei confronti della persona contro la quale è stato emesso l'ordine, e se, a giudizio della Parte richiesta, il procedimento condotto dalla Parte richiedente che ha portato a tale decisione non ha rispettato i diritti minimi della difesa

riconosciuti a chiunque sia accusato di un reato. L'articolo 28, paragrafo 8, stabilisce che il decesso della persona fisica contro la quale è stato emesso un ordine di confisca dei proventi, o il fatto che la persona giuridica nei cui confronti è stato emesso tale ordine sia stata successivamente sciolta, non possono essere invocati come ostacolo alla prestazione di assistenza, fatti salvi i motivi di rifiuto sopra menzionati.

iii. Report della Commissione di Venezia sulle norme in materia di confisca

87. In diversi pareri resi in materia di norme sulla confisca, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha affermato che gli standard internazionali ed europei suggeriscono che la confisca civile può essere uno strumento efficace per combattere la corruzione pubblica e prevenire l'acquisizione illecita di beni. L'interesse pubblico di tale misura giustifica l'applicazione di una presunzione di origine illecita di determinati beni, che comporta uno slittamento dell'onere della prova sul proprietario dei beni: l'autorità competente ha il dovere di dimostrare che i beni potrebbero avere un'origine illecita, mentre la parte convenuta può confutare tali accuse fornendo prova contraria. Tuttavia, la Commissione di Venezia ha sottolineato che tale strumento deve essere applicato entro limiti ragionevoli e deve essere accompagnato da garanzie procedurali effettive. I tribunali dovrebbero stabilire un collegamento sostanziale tra i beni oggetto della richiesta di confisca e il reato, nonché un ambito temporale definito precedente alla commissione del reato entro il quale sia possibile procedere alla confisca. Inoltre, ai giudici dovrebbe essere vietato trarre conclusioni sulla base della presunzione di origine illecita quando le prove rilevanti risultino oggettivamente inaccessibili alla parte convenuta. [Si vedano, ad esempio, il Parere n. 1108/2022 della Commissione di Venezia, CDL-AD(2022)048, p. 13, e il Parere n. 1187/2024, CDL-AD(2024)024, p. 14; per ulteriori dettagli, si vedano: Consiglio d'Europa, *Impact Study on Civil Forfeiture*, 2013; Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa – Comitato Affari legali e Diritti umani, *Fighting organised crime by facilitating the confiscation of illegal assets. Analysis of Irish, Italian, Dutch, British systems*, Rapporto, Doc. 14516, 26 marzo 2018; e Consiglio d'Europa, *The use of non-conviction-based seizure and confiscation*, 2020].

b) L'Unione europea

i. La mancata armonizzazione della confisca con la Decisione quadro 2005/212/JHA e la relativa giurisprudenza

88. Nell'Unione europea, la Decisione quadro del Consiglio 2001/500/GAI concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, e la Decisione quadro del Consiglio 2005/212/GAI relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, hanno collegato la confisca a una condanna per reato e alla prova dell'origine illecita dei beni secondo lo standard probatorio del diritto penale, richiedendo che il giudice fosse convinto al di là di ogni ragionevole dubbio. Pertanto, l'articolo 2, paragrafo 1, della Decisione quadro 2005/212/GAI deve essere interpretato nel senso che non si applica a una misura di confisca adottata a seguito di un atto che non costituisce un reato (sentenza del 9 marzo 2023, *Otdel "Mitnichesko razsledvane i razuznavane"*, C-752/21, ECLI:EU:C:2023:179), ad esempio un illecito amministrativo (CGUE, sentenza del 19 dicembre 2024, *Sistem Lux*, C-717/22, ECLI:EU:C:2024:1041).

89. Inoltre, l'articolo 5 della Decisione quadro 2005/212/GAI garantiva che essa non avesse l'effetto di modificare l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi fondamentali, compreso il principio della presunzione di innocenza, come sancito dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea.

90. La Commissione europea ha concluso che "il grado di armonizzazione introdotto da questo strumento è stato molto basso e non ha eliminato la diversità tra i regimi giuridici nazionali in materia di confisca" [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca, COM(2016) 819 final, 21.12.2016, p. 4].

ii. Le insoddisfacenti norme minime sulla confisca senza condanna previste dalla Direttiva 2014/42/UE e la relativa giurisprudenza

91. Sulla base della competenza dell'Unione in materia penale, sancita dagli articoli 82, paragrafo 2, e 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la



Direttiva 2014/42 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea ha introdotto la confisca senza condanna, emessa nel contesto di un procedimento penale.

92. La proposta originaria della Commissione includeva una disposizione che imponeva agli Stati membri di consentire la confisca senza condanna nel caso di un procedimento che avrebbero potuto concludersi con la condanna penale, se l'indagato o l'imputato fosse stato in grado di comparire in giudizio, ma tale condanna non avrebbe potuto essere emessa a causa del decesso, di una malattia permanente dell'indagato, oppure nel caso in cui la sua malattia o la sua fuga avrebbero potuto essere di ostacolo all'esercizio, entro un termine ragionevole, di un'efficace azione penale, con il rischio che questa si potesse prescrivere (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea, COM(2012) 85 final).
93. Il Parlamento europeo ha sostenuto con forza un approccio più ampio, proponendo l'introduzione di una disposizione generale sulla confisca senza condanna [Parlamento europeo, Risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea, COM(2012) 0085 – C7-0075/2012 – 2012/0036(COD)), 20.05.2013, p. 22]. Il Consiglio, tuttavia, non ha sostenuto un approccio così ampio e nella versione finale della Direttiva la disposizione contestata è stata sostituita dall'articolo 4, paragrafo 2, che prevede la confisca nei casi in cui non sia possibile ottenere una condanna a causa della malattia o della fuga dell'indagato o imputato, purché sia stato avviato un procedimento penale per un reato a scopo di lucro e sia evidente che tale procedimento, se condotto regolarmente, sarebbe terminato con una condanna penale.
94. I considerando sette, ventuno e quarantuno sottopongono le misure di confisca al principio di proporzionalità, e il considerando ventuno menziona lo standard probatorio del "più probabile che non", apparentemente solo per la confisca estesa. Non viene fatto alcun riferimento al principio della presunzione di innocenza né ad altri diritti della difesa (sul punto, in modo critico, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Parere 03/2012 sulla confisca dei proventi di reato, p. 7).
95. Secondo una giurisprudenza consolidata, sia la Decisione quadro 2005/212 sia la Direttiva 2014/42 non si applicano alla legislazione nazionale sulla confisca di strumenti

e proventi derivanti da attività illecite disposta da un tribunale di uno Stato membro nell'ambito o a seguito di procedimenti che non riguardano l'accertamento di uno o più reati (CGUE, sentenze del 19 marzo 2020, '*Agro In 2001*', C-234/18, EU:C:2020:221, paragrafi 57 e 62; del 28 ottobre 2021, *Komisija za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo*, C-319/19, EU:C:2021:883, paragrafi 37, 39 e 41; e del 9 marzo 2023, *Otdel "Mitnichesko razsledvane i razuznavane"*, C-752/21, EU:C:2023:179, paragrafo 40). L'ambito di tali atti legislativi non include i procedimenti nazionali che, pur essendo stati avviati sulla base di informazioni secondo cui una persona è accusata di aver commesso determinati reati, mirano esclusivamente a stabilire se i beni siano stati acquisiti illegalmente e sono condotti in modo indipendente da qualsiasi procedimento penale avviato nei confronti della persona accusata e dall'esito di tali procedimenti, in particolare da una eventuale condanna (CGUE, sentenze del 19 marzo 2020, '*Agro In 2001*', C-234/18, EU:C:2020:221, paragrafo 60; e del 28 ottobre 2021, *Komisija za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo*, C-319/19, EU:C:2021:883, paragrafo 38).

96. Né la Decisione quadro 2005/212 né la direttiva 2014/42 possono essere considerate applicabili a procedimenti che, pur essendo previsti dalle norme nazionali di procedura penale, sono finalizzati esclusivamente ad accertare se i beni siano stati acquisiti illegalmente, sulla base di atti tratti da procedimenti relativi all'accertamento di uno o più reati menzionati in tali atti, senza che il giudice competente per la confisca abbia il potere, nell'ambito di tali procedimenti, di accertare che un reato sia stato effettivamente commesso, e senza che tale accertamento venga effettuato nell'ambito del procedimento penale relativo all'accertamento del reato (CGUE, sentenza del 4 ottobre 2024, *IDream e altri*, C-767/22, ECLI:EU:C:2024:823, paragrafo 80).

97. L'articolo 4, paragrafo 2, della Direttiva 2014/42 si applica esclusivamente alla situazione in cui una condanna non sia possibile a causa della mancata comparizione dell'indagato o imputato in determinate circostanze, almeno nei casi di malattia o fuga della persona sospettata o accusata, ma in cui sia stato avviato un procedimento penale per un reato che possa generare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, e tale procedimento avrebbe potuto portare a una condanna se l'imputato avesse partecipato al processo. Ne consegue che l'articolo 4, paragrafo 2, della Direttiva 2014/42 richiede che il giudice che ordina la confisca possa esaminare se il reato sia stato effettivamente

commesso (CGUE, sentenza del 4 ottobre 2024, *IDream e altri*, C-767/22, ECLI:EU:C:2024:823, paragrafo 88).

98. È vero che i procedimenti di confisca di prevenzione previsti dalla Legge n. 575/1965 e successive modifiche, nonché dal Codice Antimafia, possono basarsi su atti tratti da procedimenti penali, ma il giudice della prevenzione non ha il potere, nell'ambito del procedimento di prevenzione, di accertare che un reato sia stato commesso.
99. La conclusione è evidente: i procedimenti di confisca di prevenzione previsti dalla Legge n. 575/1965, dalle sue modifiche e dal Codice Antimafia non soddisfano i requisiti della Decisione quadro 2005/212 e della Direttiva 2014/42.
100. La mancata armonizzazione in materia di confisca da parte della Decisione quadro 2005/212/GAI è stata aggravata da due strumenti inefficaci relativi al reciproco riconoscimento, nell'Unione, delle decisioni di congelamento e di confisca: la Decisione quadro del Consiglio 2003/577/GAI del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, e la Decisione quadro del Consiglio 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca; esse riguardavano sia la confisca ordinaria sia quella estesa, ma la seconda prevedeva un'ampia discrezionalità nel rifiuto del riconoscimento. I rapporti della Commissione sull'attuazione delle Decisioni quadro 2003/577/GAI e 2006/783/GAI avevano mostrato che il regime esistente per il reciproco riconoscimento delle decisioni di congelamento e di confisca non era “pienamente efficace”, a causa del “riconoscimento reciproco insufficiente e della cooperazione transfrontaliera subottimale”. In occasione dell'adozione della direttiva 2014/42/UE, il Parlamento europeo e il Consiglio avevano dichiarato che un sistema efficace di congelamento e confisca nell'Unione è strettamente legato al buon funzionamento del meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni di congelamento e confisca.
101. Il 21 dicembre 2016, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, basata sull'articolo 82, paragrafo 1, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
102. La proposta di regolamento forniva una risposta alle carenze del regime esistente, coprendo tutti i provvedimenti di confisca emessi da un tribunale a seguito di

procedimenti relativi a un reato, nonché tutti i provvedimenti di congelamento emessi in vista di una possibile successiva confisca. Includeva quindi tutte le tipologie di provvedimenti previsti dalla Direttiva 2014/42/UE, nonché altri tipi di provvedimenti emessi senza condanna definitiva, ma nell'ambito di un procedimento penale.

103. Oltre alle forme di confisca già previste dalle decisioni quadro esistenti, la proposta di regolamento intendeva includere la confisca nei confronti di terzi e la confisca penale senza condanna, e non prevedeva più un'ampia discrezionalità per il rifiuto del riconoscimento nel caso di confisca estesa [per maggiori dettagli, EUROJUST, Nota sul Regolamento (UE) 2018/1805 sul riconoscimento reciproco delle decisioni di congelamento e di confisca. Un nuovo quadro giuridico per la cooperazione giudiziaria nel settore del recupero dei beni, 2020; e *Freezing Orders and Confiscation Orders: Effort for common standards, D2.1 Comparative Report on the implementations of Regulation (EU) 2018/1805*].

104. L'ambito materiale della proposta di regolamento era stato deliberatamente ampliato dalla Commissione europea, con la seguente motivazione:

“il regolamento proposto si applicherà al riconoscimento reciproco di tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e di confisca contemplati dalla direttiva, nonché ai provvedimenti di confisca non basata sulla condanna emessi nell'ambito di un procedimento penale: in caso di morte, immunità, prescrizione, impossibilità di identificare l'autore del reato o altri casi in cui l'autorità giudiziaria penale può confiscare beni senza condanna qualora abbia deciso che tali beni sono proventi da reato, il che implica che l'autorità giudiziaria accerti che un vantaggio è derivato da un reato; per rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento, questi tipi di provvedimenti di confisca devono essere emessi nell'ambito di un procedimento penale, pertanto tutte le garanzie applicabili a tale procedimento dovranno essere rispettate nello Stato di emissione” (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul riconoscimento reciproco delle decisioni di congelamento e di confisca, COM(2016) 819 final, 21.12.2016, p. 5).

105. Tra le quattro opzioni possibili sul tavolo, la Commissione propose la quarta, che avrebbe richiesto il riconoscimento delle decisioni di confisca senza condanna. La sotto-opzione 4a (opzione media) sarebbe andata oltre l'opzione tre e avrebbe coperto tutte le

forme di confisca penale, incluse quelle penali senza condanna. La sotto-opzione 4b (opzione massima) avrebbe incluso anche le forme civili o amministrative di confisca senza condanna. L'opzione preferita era la sotto-opzione 4a, in quanto prevedeva un nuovo strumento di riconoscimento reciproco con un ambito esteso, che coprisse tutte le tipologie di decisioni di congelamento e di confisca emesse nell'ambito di procedimenti penali. (Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, Documento ST\_15816\_2016\_ADD\_3, p. 3)

106. Coerentemente, il considerando diciotto della proposta della Commissione prevedeva che il Regolamento dovesse essere applicato tenendo conto delle direttive 2010/64/UE, 2012/13/UE, 2013/48/UE, 2016/343, 2016/800 e 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, che riguardano i diritti procedurali nei procedimenti penali. Secondo la Commissione:

“Poiché la sotto-opzione 4a coprirebbe tutte le decisioni di congelamento e confisca emesse nell'ambito di procedimenti penali, si applicherebbero le garanzie del diritto penale. Ciò includerebbe in particolare il diritto a un equo processo sancito dall'articolo 6 CEDU, non solo nel suo aspetto civile (articolo 6, paragrafo 1, CEDU), ma anche nella sua parte penale che tutela i diritti della difesa nei procedimenti penali (articolo 6, paragrafo 3, CEDU)” (Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, Documento ST\_15816\_2016\_ADD\_3, p. 49).

107. La valutazione d'impatto della Commissione ha esaminato il sistema italiano di confisca di prevenzione, affermando che: “questo sistema di confisca di prevenzione rimane al di fuori del sistema della giustizia penale e appartiene al diritto amministrativo (punitivo), in cui le norme sostanziali e procedurali sono più blande”.

108. Il testo revisionato della Presidenza del 19 settembre 2017 ha ulteriormente ampliato l'ambito materiale del Regolamento, proponendo che l'articolo 1, paragrafo 1, del progetto di regolamento recitasse: “[...] un provvedimento di congelamento o di

confisca emessa da un altro Stato membro nell'ambito di procedimenti in materia penale". Durante le discussioni presso il gruppo di lavoro COPEN (Gruppo di lavoro sulla cooperazione giudiziaria in materia penale), l'Italia aveva suggerito di utilizzare il concetto contenuto nell'articolo 82, paragrafo 1, del TFUE, che fa riferimento a "procedimenti in materia penale", con l'obiettivo di includere il proprio sistema di confisca di prevenzione. In considerazione della riluttanza di alcuni Stati, la Presidenza ha inoltre modificato il considerando diciotto della proposta di regolamento, in modo tale che le direttive sui diritti procedurali, che si applicano solo ai procedimenti penali, dovessero essere applicate anche ai provvedimenti di congelamento e confisca per quanto riguarda gli Stati membri vincolati da tali direttive, inclusa l'Italia.

109. Il 29 settembre 2017 è stato chiesto al Servizio giuridico del Consiglio di esprimere un parere sul seguente quesito:

“se l'estensione dell'ambito di applicazione materiale del progetto di regolamento ai provvedimenti di congelamento e di confisca emessi nell'ambito di un'azione penale sia conforme alla base giuridica dell'articolo 82, paragrafo 1, lettera a) del TFUE, ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("CEDU") nonché alle direttive sui diritti procedurali basate sull'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE. In caso affermativo, il presente parere analizzerà in che modo una redazione alternativa del progetto di regolamento possa garantire certezza giuridica al fine di contemplare i sistemi giuridici nazionali in materia di provvedimenti di congelamento e di confisca emessi da un'autorità giudiziaria competente nel quadro di un procedimento che ha attinenza con un reato ma che non è necessariamente penale” (Doc. 12708/17 LIMITE JUR 453 JAI 854 COPEN 288 DROIPEN 125 CODEC 1483).

110. Il Servizio giuridico del Consiglio si è basato sulle seguenti informazioni fornite dalla delegazione italiana:

“Per quanto concerne il sistema italiano di confisca non basata sulla condanna descritto dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto e dalla delegazione italiana nel suo contributo al Gruppo COPEN, è opportuno sottolineare i seguenti elementi: i) detta confisca è disposta da un giudice penale nell'ambito di un procedimento distinto dal procedimento penale e indipendentemente da una

condanna penale e ii) è disposta sulla scorta della determinazione del pericolo che la persona rappresenta per la società in base a prove concrete di colpevolezza corroborate da fonti di informazione scelte in base alle stesse regole di esclusione applicabili alle prove penali. [...] La Corte di Cassazione italiana ha espressamente affermato che un provvedimento di confisca adottato al termine di un procedimento di prevenzione è sostanzialmente identico all'analogo provvedimento adottato nell'ambito di un giudizio penale (Sezioni Unite, 29.10.2009 - 8.1.2010, n. 600)” (sottolineatura nell’originale).

111. Tuttavia, il Servizio giuridico non è apparso convinto dalle informazioni fornite dalla delegazione italiana:

“[...] 'SGC non dispone delle informazioni necessarie per poter valutare la conformità del sistema italiano di confisca di prevenzione con le garanzie procedurali che soddisfano le caratteristiche essenziali di un procedimento penale. La delegazione italiana ha tuttavia confermato che si applicano a tale sistema diritti procedurali analoghi a quelli previsti nei procedimenti penali. [...] dal considerando 18 non risulta chiaro perché e in quale misura tale sistema debba rispettare le direttive sui diritti procedurali. La questione andrebbe chiarita per eliminare ulteriori incertezze, in particolare dal momento che la delegazione italiana ha recentemente confermato che tali direttive sui diritti procedurali si applicherebbero al sistema italiano di confisca di prevenzione solo nella misura in cui siano compatibili con l'oggetto del procedimento: la confisca di beni illeciti e non la responsabilità del trasgressore”.

112. In ogni caso, il Servizio giuridico ha avvertito che “l'esclusione del riconoscimento reciproco dei provvedimenti nel quadro di un procedimento in materia amministrativa o nel quadro di un procedimento amministrativo di cui all'articolo 1, paragrafo 3, del progetto di regolamento, può comportare incertezze giuridiche, in particolare per quanto riguarda la questione se il sistema italiano di confisca di prevenzione sia destinato ad essere incluso nel campo di applicazione del progetto di regolamento o ad esserne escluso”.

113. L'8 novembre 2017, la Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo ha proposto che il regolamento si applicasse a tutti i provvedimenti di confisca imposti da un tribunale o da un'autorità competente a seguito di procedimenti relativi a reati, illeciti civili o amministrativi, nonché a tutti i provvedimenti di congelamento emessi in vista di una possibile confisca successiva. Dunque, avrebbe dovuto coprire tutte le tipologie di misure previste dalla Direttiva 2014/42/UE, nonché altre decisioni emesse senza condanna definitiva nell'ambito di procedimenti penali, civili e amministrativi.

114. Secondo la Commissione, il considerando diciotto avrebbe dovuto essere riformulato come segue:

“Quando le confische senza condanna costituiscono misure di prevenzione adottate a seguito di procedimenti relativi ad attività criminali, è estremamente importante assicurare che siano soddisfatte le seguenti condizioni rigorose: le confische senza condanna dovrebbero essere imposte solo contro un elenco limitato di soggetti identificati dalla legge, come sospetti di criminalità organizzata o terrorismo; l'accusa dovrebbe dimostrare che la provenienza del bene non può essere giustificata e che il bene da confiscare è sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività svolta, oppure è di origine illecita o frutto del reinvestimento dei proventi di reato; devono inoltre essere garantite efficaci garanzie procedurali, per assicurare che i soggetti destinatari delle confische senza condanna godano del diritto a un processo equo, del diritto a un ricorso effettivo e che sia rispettata la loro presunzione di innocenza” (Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul riconoscimento reciproco delle decisioni di congelamento e di confisca, COM(2016)0819 – C8-0002/2017 – 2016/0412(COD), pp. 5-6).

115. Pregevolmente, la Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo ha proposto che il principio della presunzione di innocenza fosse applicato anche alle confische disposte senza condanna definitiva nell'ambito di procedimenti civili e amministrativi.

116. Né la Commissione giuridica [Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei



provvedimenti di congelamento e di confisca (COM(2016)0819 – C8-0002/2017 – 2016/0412(COD))), né la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni [Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, 12.1.2018 - COM(2016)0819 – C8-0002/2017 – 2016/0412(COD)] hanno proposto modifiche sostanziali alla bozza della Commissione in tal senso.

117. Il testo della proposta di regolamento, come risultante dalla riunione del COREPER del 29 novembre 2017, ha modificato l'ambito materiale del regolamento e i diritti procedurali richiesti per il riconoscimento reciproco (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca – Approccio generale, Documento ST\_15104\_2017\_INIT). La Commissione non si è opposta a tale modifica.

118. Secondo la versione aggiornata del considerando tredici, il regolamento si sarebbe applicato a tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi nell'ambito di "procedimenti in materia penale". Il concetto di "procedimenti in materia penale", diverso da quello di "procedimenti penali" usato nella Decisione quadro 2003/577/GAI, era inteso a estendersi oltre le decisioni previste dalla Direttiva 2014/42/UE, includendo tutti i provvedimenti di congelamento e confisca emesse a seguito di procedimenti relativi a reati, anche senza condanna definitiva, e persino decisioni adottate a seguito di indagini penali da parte della polizia o di altre autorità di contrasto.

119. Il regolamento avrebbe quindi coperto le classiche confische basate su condanna, nonché le confische allargate e le confische senza condanna, se emesse nell'ambito di procedimenti penali o indagini da parte della polizia e di altre forze dell'ordine. Il riferimento alle indagini condotte dalla polizia o da altre autorità rappresentava una novità importante, poiché lasciava spazio a confische senza necessità di apertura formale di un procedimento penale. Tuttavia, il regolamento non si sarebbe applicato alle decisioni di confisca emesse nell'ambito di procedimenti civili o amministrativi.

120. È evidente la contraddizione tra l'ammissione delle indagini da parte di altre autorità di contrasto, che normalmente sono disciplinate dal diritto amministrativo, e l'esclusione dei procedimenti in materia amministrativa. In modo pragmatico, il nuovo testo del considerando diciotto ha confermato che, in ogni caso, le garanzie essenziali del procedimento penale previste dalla Carta dei diritti fondamentali dovrebbero applicarsi

anche a quei procedimenti in materia penale che non sono procedimenti penali in senso stretto, ma che rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento, ossia alle indagini condotte dalla polizia e da altre autorità di contrasto.

121. Il testo consolidato del Consiglio ha aggiunto che il concetto di “procedimenti in materia penale” è un concetto autonomo del diritto dell'Unione, interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, “fatto salvo quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo” (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca – Progetto di testo consolidato riveduto, Documento ST\_8595\_2018\_INIT). Questa versione è stata approvata dal Parlamento europeo in prima lettura, con numerose riformulazioni che però non hanno inciso sul contenuto sostanziale (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca - Esito della prima lettura del Parlamento europeo, Documento ST\_12697\_2018\_INIT). La versione modificata è divenuta definitiva.

122. Il costo della frammentazione del diritto europeo dei diritti umani, con un livello di protezione più elevato in Lussemburgo rispetto a quello offerto a Strasburgo, è stato esplicitamente accettato dal legislatore dell'Unione, con la riserva: “fatto salvo quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”. Alla luce della scelta politica espressa nel considerando diciotto, questa clausola implicava che il rispetto delle garanzie essenziali del procedimento penale previste dalla Carta dei diritti fondamentali fosse un requisito fondamentale per il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca senza condanna, a prescindere dal fatto che la Corte europea dei diritti umani applicasse o meno le garanzie penali dell'articolo 6 della Convenzione a tali misure. In parole semplici, il legislatore dell'Unione ha espressamente protetto il diritto dell'Unione da qualsiasi tentazione giurisprudenziale – passata, presente o futura – di ridurre il livello di tutela dei diritti fondamentali per i destinatari di provvedimenti di confisca senza condanna, collocandoli sotto la protezione delle garanzie essenziali previste dalla Carta dei diritti fondamentali.

123. È vero che i procedimenti di confisca di prevenzione previsti dalla Legge n. 575/1965 e sue modifiche, nonché dal Codice Antimafia, possono basarsi su indagini della polizia e di altre autorità di contrasto, che possono sfociare in un decreto del

tribunale, sezione misure di prevenzione, e non richiedono necessariamente l'apertura formale di un procedimento penale. Tuttavia, le garanzie essenziali del procedimento penale previste dalla Carta dei diritti fondamentali, come il principio di presunzione di innocenza e il diritto al silenzio, non si applicano ai procedimenti di confisca di prevenzione (per ulteriori dettagli, si veda la Parte IV-D-2-c-i). La conclusione inevitabile è che le misure di confisca di prevenzione previste dalla Legge n. 575/1965 e dal Codice Antimafia non soddisfano i requisiti del Regolamento (UE) 2018/1805.

124. Il Ministero della Giustizia italiano ha una visione diversa in merito (si veda la *Circolare in tema di attuazione del Regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*, 2024, p. 9). Il documento ministeriale presenta quattro argomentazioni. Primo, si fa riferimento all'articolo 67, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ma senza ulteriori spiegazioni; secondo, si richiama il contenuto del considerando tredici della Direttiva, ancora una volta senza ulteriori spiegazioni; terzo, si osserva che:

“il titolo V del TFUE opera una distinzione tra “cooperazione giudiziaria in materia penale” (art. 82, par. 1, del TFUE) e “cooperazione giudiziaria in materia civile” (art. 81, par. 1, del TFUE). Pertanto, la nozione di materia penale può essere definita anche in modo negativo, nel senso che ne è esclusa la materia civile come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea”.

125. Tuttavia, questo argomento non contribuisce alla questione dibattuta, cioè se i procedimenti di confisca di prevenzione siano procedimenti in materia penale. L'unico argomento effettivamente sviluppato è il quarto, secondo cui:

“le caratteristiche sostanziali e procedurali delle misure di prevenzione ne giustificano oramai, a pieno titolo, la riconduzione all'autonomo concetto unionale di *criminal matters* (competenza in capo ad un'autorità giudiziaria specializzata con giurisdizione in materia penale; accertamento di pericolosità basato sul collegamento a specifiche fattispecie criminali e destinato ad esitare nell'apprezzamento “indiziario”, tipico della materia penale; operatività delle regole di esclusione probatoria proprie del procedimento penale e riconoscimento di tutte le garanzie essenziali e dei rimedi ad esso propri)”.

126. In altre parole, il Ministero della Giustizia italiano sostiene che le principali caratteristiche dei procedimenti di confisca di prevenzione siano talmente simili a quelle del procedimento penale da dover essere incluse nell'ambito di applicazione del Regolamento, nonostante il fatto che l'Italia sostenga dinanzi alla Corte europea dei diritti umani l'esatto opposto, ossia che i tratti fondamentali dei procedimenti di confisca di prevenzione siano sostanzialmente diversi da quelli del procedimento penale e che, pertanto, tali procedimenti non presuppongano un'accusa penale ai fini dell'articolo 6 della Convenzione.
127. In parole povere, il Governo italiano sostiene a Roma, così come ha fatto nelle discussioni del gruppo di lavoro COPEN a Bruxelles, che i procedimenti di confisca di prevenzione sono simili ai procedimenti penali, e che dunque il Regolamento 2018/1805 dovrebbe applicarsi alla confisca di prevenzione; ma lo stesso Governo sostiene a Strasburgo che i procedimenti di confisca di prevenzione non sono simili ai procedimenti penali, per cui non si applicherebbero né il ramo penale dell'articolo 6 né l'articolo 7 della Convenzione.
128. Inoltre, la linea argomentativa del Ministero è sconcertante, perché sembra descrivere un altro Paese, non l'Italia. Dimostrerò nel prosieguo che le regole di valutazione probatoria tipiche del processo penale non si applicano ai procedimenti di confisca di prevenzione, e le garanzie essenziali e i rimedi del procedimento penale mancano nei procedimenti di confisca di prevenzione (si veda la Parte IV-C-2-c).
129. Pertanto, l'affermazione del Governo secondo cui “anche le nostre misure di prevenzione rientrerebbero nell'ambito di applicazione del Regolamento” (§ 64 delle loro osservazioni nel presente caso), perché non richiedono l'accertamento di un reato, non solo contraddice la lettera e i lavori preparatori del Regolamento, ma è anche contraddittoria in sé: da un lato, per giustificare la confisca nei confronti dei ricorrenti assolti dall'accusa di partecipazione ad un'associazione mafiosa, si insiste sul fatto che la confisca di prevenzione non presuppone un reato e non dovrebbe essere ricondotta alla materia penale; dall'altro lato, la si include nella categoria delle misure soggette al riconoscimento reciproco, il che presuppone un collegamento a specifici reati e implica una valutazione di tipo “probatorio”, tipica della materia penale.
130. Il Governo vuole la botte piena e la moglie ubriaca.

iii. La nuova confisca di patrimonio ingiustificato nella Direttiva (UE)  
2024/1260

131. Nel 2019, la Commissione europea rilevò che 25 Stati membri disponevano di qualche forma di procedimento di confisca senza condanna e 13 Stati membri prevedevano qualche forma di procedura *in rem* o di confisca di patrimonio ingiustificato, con enormi differenze tra i sistemi nazionali. I procedimenti di confisca *in rem*, seppur con portata limitata, erano presenti in Estonia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito, mentre gli ordini di confisca per ricchezza ingiustificata, anch'essi con portata limitata, erano previsti in Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Paesi Bassi e Romania [cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union*, Bruxelles, 12.4.2019, SWD(2019) 1050 final, p. 6, 18, 19] (traduzione non ufficiale, NdT).
132. La Commissione europea ha concluso che gli atti legislativi precedenti “non avevano pienamente raggiunto l’obiettivo politico di contrastare la criminalità organizzata attraverso il recupero dei suoi profitti” e che “l’attuale ambito di applicazione della Direttiva sulla Confisca non riesce a intercettare una vasta area di profitti criminali derivanti dai reati in cui è coinvolta la criminalità organizzata”. Eurojust ha confermato questa valutazione negativa, pur riconoscendo le “difficoltà causate da tipi diversi di misure di prevenzione utilizzati in alcune legislazioni nazionali per perseguire i beni criminali, come i patrimoni ingiustificati, di provvedimenti senza condanna o di misure civili di confisca. La difficoltà aumenta considerevolmente se la legislazione nazionale dello Stato richiedente/emittente non trova corrispondenza nello Stato richiesto/esecutore” (*Report on Eurojust's Casework in Asset Recovery*, 2019) (traduzione non ufficiale, NdT).
133. La situazione richiedeva un nuovo intervento del legislatore europeo.
134. Il 25 maggio 2022, la Commissione ha adottato una proposta di revisione del sistema di recupero dei beni, riguardante i crimini euro-unitari, ma anche i reati armonizzati a livello dell’Unione europea e una serie di reati collegati alla criminalità organizzata. La nuova Direttiva avrebbe dovuto stabilire norme minime su rintracciamento, identificazione, congelamento, confisca e gestione dei beni nell’ambito

di procedimenti in materia penale. In tale contesto, “procedimenti in materia penale” è stato nuovamente considerato un concetto autonomo del diritto dell'Unione, interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con la riserva ulteriore che tale concetto era stabilito a prescindere dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Secondo la Commissione, il concetto comprendeva tutti i tipi di provvedimento di congelamento e confisca emessi in seguito a procedimenti relativi a un reato, inclusi gli ordini emessi senza condanna definitiva, sulla base, ad esempio, delle indagini penali condotte dalla polizia e da altre autorità di contrasto.

135. L'articolo 15 della proposta estendeva la confisca senza condanna di strumenti, proventi o beni nei casi in cui fosse stato avviato un procedimento penale, ma quest'ultimo non potesse proseguire a causa di morte dell'indagato o imputato, immunità o amnistia, o prescrizione secondo la legge nazionale. La confisca senza condanna era limitata ai reati suscettibili di generare direttamente o indirettamente un vantaggio economico sostanziale, e solo qualora il giudice nazionale fosse convinto che tutti gli elementi del reato fossero presenti.

136. L'articolo 16 della proposta introduceva un nuovo modello di confisca del patrimonio ingiustificato collegato ad attività criminali, da applicarsi quando non fosse possibile procedere alla confisca secondo le modalità della confisca a seguito di condanna, della confisca estesa o della confisca senza condanna. Le condizioni per l'applicazione della nuova misura erano le seguenti: (a) i beni sono congelati nel contesto di un'indagine su reati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale; (b) il reato in questione è suscettibile di generare direttamente o indirettamente un vantaggio economico sostanziale; (c) il giudice nazionale è convinto che i beni congelati provengano da reati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale. L'articolo non specificava né lo standard di prova richiesto, né su quale parte dovesse gravare l'onere della prova.

137. L'articolo 23, paragrafo 8, sottoponeva espressamente tutte le forme di confisca al principio di proporzionalità:

“Nell'applicazione della presente Direttiva, gli Stati membri devono prevedere che la confisca non sia ordinata nella misura in cui sarebbe sproporzionata rispetto al reato commesso o all'accusa contro la persona interessata dalla confisca. In

circostanze eccezionali, la confisca non deve essere ordinata se, secondo la legge nazionale, comporterebbe un onere eccessivo per la persona interessata”.

138. Il considerando 33 introduceva ulteriori garanzie procedurali, richiamando gli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:

“I provvedimenti di congelamento e confisca incidono significativamente sui diritti delle persone sospettate o imputate, e in casi specifici anche su terzi non imputati. La Direttiva dovrebbe prevedere specifiche garanzie e rimedi giudiziari per tutelare i loro diritti fondamentali nell'applicazione della Direttiva, in linea con il diritto a un giusto processo, il diritto a un ricorso effettivo e la presunzione di innocenza così come sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta”.

139. Il considerando 36 specificava che:

“[q]uesta Direttiva dovrebbe essere attuata senza pregiudicare la Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, la Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, la Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, la Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, la Direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

140. Il 14 dicembre 2022, il Comitato economico e sociale europeo ha reso il suo parere, raccomandando alla Commissione di adottare tutte le precauzioni per prevenire abusi nei procedimenti di confisca senza condanna durante il processo di recepimento “per evitare abusi qualora nei procedimenti per il recupero di beni fossero adottate misure di confisca non basate su una sentenza di condanna”, e richiedendo standard e garanzie più rigorosi per i diritti procedurali degli imputati, specificando che “per il nuovo meccanismo che consente di confiscare un bene non per un legame diretto accertato con uno dei reati elencati nella Direttiva, ma per il sospetto di un suo possesso illecito e/o derivante da attività criminali” sono richieste “norme più rigorose sui diritti e le garanzie procedurali per gli imputati” [Conclusioni 1.6 e 1.7 del parere].

141. Il 9 giugno 2023, il Consiglio ha adottato un approccio generale (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation - General approach*, Document ST\_10347\_2023\_INIT). La nozione di “procedimenti in materia penale” è stata rivista per chiarire che l’ambito materiale della Direttiva non pregiudica le procedure nazionali per congelare e confiscare beni. La cancellazione, nel considerando cinque dei seguenti due periodi è significativa: “Il termine comprende tutti i tipi di ordinanze di congelamento e confisca emesse a seguito di procedimenti relativi a un reato penale. Comprende anche altri tipi di ordinanze emesse senza una condanna definitiva. I procedimenti in materia penale possono comprendere anche le indagini penali condotte dalla polizia e da altre autorità di contrasto” [traduzione non ufficiale, NdT]. Così facendo, il Consiglio esclude volutamente dalla Direttiva le misure di confisca senza condanna che non richiedono l’apertura formale di un procedimento penale, cioè quelle basate solo su indagini di polizia o altre forze dell’ordine.
142. L’articolo 15 non includeva più l’immunità penale e l’amnistia come motivi per la confisca senza condanna. La confisca senza una previa condanna era limitata ai reati suscettibili di generare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, e non più un vantaggio sostanziale.
143. L’articolo 16 è stato significativamente modificato. La confisca dei beni dovrebbe riferirsi a beni identificati nel contesto di un’indagine relativa a un reato e si dovrebbe ora tener conto del fatto che non esiste una plausibile fonte lecita del bene, oppure che la persona è collegata a persone legate a un’organizzazione criminale. È stata prevista una disposizione specifica secondo cui tale confisca non deve arrecare pregiudizio ai diritti dei terzi in buona fede. La clausola di sussidiarietà è stata resa più flessibile, poiché è stato lasciato alla discrezione degli Stati membri stabilire che la confisca della ricchezza ingiustificata debba essere perseguita solo laddove non sia stato possibile procedere alla confisca ai sensi degli articoli da 12 a 15 e/o che i beni da confiscare debbano essere stati congelati nel contesto di un’indagine relativa a un reato commesso nell’ambito di un’organizzazione criminale.
144. Il 18 gennaio 2024, il Comitato dei rappresentanti permanenti ha confermato l’accordo sul testo di compromesso finale del progetto di direttiva, così come raggiunto tra le parti il 12 dicembre 2023 (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del



Consiglio sul recupero e la confisca dei beni – Lettera inviata al Parlamento europeo, Documento ST\_5854\_2024\_INIT).

145. Nell'articolo 15 è stato reinserito il requisito secondo cui i reati devono essere suscettibili di generare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico sostanziale, così come il requisito che il giudice sia convinto che gli strumenti, i proventi o i beni siano derivati da o direttamente o indirettamente collegati al reato in questione. Nell'articolo 16 è stata recuperata la clausola di sussidiarietà obbligatoria, poiché gli Stati potevano applicare la confisca della ricchezza ingiustificata solo laddove non fosse stato possibile procedere con la confisca basata su condanna, con la confisca estesa e con la confisca senza condanna. Poiché la confisca basata su condanna, la confisca estesa e la confisca senza condanna possono essere disposte solo quando i procedimenti penali siano stati formalmente avviati e nel quadro di tali procedimenti, la clausola di sussidiarietà stabilisce chiaramente che il modello di confisca di cui all'articolo 16 può essere applicato solo quando i procedimenti penali siano stati formalmente aperti, ma non sia stato possibile disporre in tali procedimenti penali nessuno degli altri modelli di confisca previsti dagli articoli da 12 a 15. Oltre alla soppressione del riferimento alla polizia e alle autorità di contrasto nel considerando sette, il legislatore europeo ha dato un'ulteriore indicazione, nel considerando 24, secondo cui gli ordini di confisca per ricchezza ingiustificata possono essere emessi solo quando siano stati formalmente aperti procedimenti penali relativi al reato, poiché gli Stati membri hanno margine per decidere di consentire che la confisca della ricchezza ingiustificata sia disposta “separatamente dai procedimenti penali relativi al reato”. In altre parole, gli Stati membri devono subordinare la confisca della ricchezza ingiustificata all'apertura formale di procedimenti penali relativi al reato, all'interno dei quali devono essere valutati i presupposti per la confisca basata su condanna, la confisca estesa e la confisca senza condanna, e solo quando tali presupposti non ricorrono, si potranno emettere ordini di confisca della ricchezza ingiustificata all'interno o separatamente da tali procedimenti penali relativi al reato. Qualsiasi altra interpretazione svuoterebbe di significato la clausola obbligatoria di sussidiarietà per gli ordini di confisca della ricchezza ingiustificata.

146. Il 12 marzo 2024, il Parlamento europeo ha approvato in prima lettura la proposta modificata della Commissione, chiarendo, per quanto riguarda l'articolo 15, che il giudice nazionale deve essere convinto che gli strumenti, i proventi o i beni da confiscare siano

derivati da o direttamente o indirettamente collegati al reato in questione, ma non sono previste norme specifiche sull'onere della prova e sullo standard probatorio (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul recupero e la confisca dei beni – Esito della prima lettura del Parlamento europeo, Documento ST\_7509\_2024\_INIT). Il nuovo considerando 35 ha ribadito che “[l’]oggetto della presente direttiva è limitato ai procedimenti in materia penale e pertanto la presente direttiva non si applica alle misure di confisca nei procedimenti in materia civile che gli Stati membri potrebbero aver attuato”.

147. Il 13 marzo 2024, il Parlamento europeo ha adottato il testo della direttiva con 598 voti favorevoli, 19 contrari e 7 astensioni, con una chiara espressione di consenso a livello europeo sul testo approvato. Il 12 aprile 2024, anche il Consiglio ha adottato il nuovo testo. Il 2 maggio 2024, la nuova direttiva è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale ed è entrata in vigore il 22 maggio 2024.

148. Pertanto, alla luce dei recenti sviluppi nel diritto dell'Unione europea, è evidente che vi è un emergente consenso europeo sulla natura penale della confisca di prevenzione. Proseguendo nella scelta di politica criminale già adottata con la Direttiva 42/2014, il legislatore europeo impone esplicitamente nella Direttiva 1260/2024 l'applicabilità delle garanzie proprie del procedimento penale, incluso il principio della presunzione di innocenza e il rispetto dei diritti della difesa (considerando 46 e 51 e i lavori preparatori sopra menzionati), a tutte le forme di confisca disciplinate dalla Direttiva, incluse la confisca senza condanna e anche la nuova confisca della ricchezza non giustificata. Ciò implica logicamente il divieto dell'inversione dell'onere della prova, del trarre inferenze sfavorevoli dal silenzio della persona sospettata, e dell'applicazione dello standard probatorio proprio del processo civile, come il criterio del “più probabile che non”. Da quanto sopra discende, sempre per conseguenza logica, anche l'applicabilità delle garanzie del diritto penale, come il divieto di retroattività della legge *in malam partem* e il principio del *ne bis in idem*.

149. Sia la nuova Direttiva che il Regolamento fanno riferimento al concetto di procedimenti in materia penale, ma con una differenza fondamentale. L'ambito materiale della versione finale della Direttiva è più ristretto rispetto a quello del Regolamento e non comprende i provvedimenti di confisca senza condanna che non richiedono l'apertura

formale di procedimenti penali, come la confisca di prevenzione prevista dalla Legge n. 575/1965 e successive modifiche e dal Codice Antimafia.

150. In sintesi, vi sono due tratti fondamentali che distinguono chiaramente i procedimenti di confisca di prevenzione da quelli relativi agli ordini di confisca per patrimoni non giustificati previsti all'articolo 16 della Direttiva: il fatto che questi ultimi abbiano un ambito materiale residuale, mentre i primi hanno un ambito generale; e che i secondi sono subordinati ad altri modelli di confisca, mentre i primi non lo sono, poiché la confisca di prevenzione può avvenire prima, durante, dopo e anche in assenza di procedimenti penali.
151. Sebbene il consenso europeo emergente sulla natura penale della confisca senza condanna si stia consolidando da oltre dieci anni, il diritto italiano e la giurisprudenza nazionale non lo hanno ancora recepito, rimanendo ancorati alla controversa sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale e alla sua qualificazione per via ermeneutica delle misure di confisca di prevenzione come strumenti di diritto civile (si veda Parte IV-C-2-b).
152. Alla luce di questa dissonanza tra il consenso europeo sopra menzionato e il diritto e la giurisprudenza italiani, si presentano due opzioni: o la giurisprudenza italiana riconosce che alla confisca di prevenzione prevista dalla Legge n. 575/1965 e successive modifiche e dal Codice Antimafia si applicano le garanzie del diritto penale e processuale penale, oppure il legislatore italiano dovrà creare una nuova forma di confisca di prevenzione conforme al diritto dell'Unione europea, dotata delle adeguate garanzie penalistiche e processuali. In ogni caso, i tribunali italiani non possono aspettarsi assistenza giudiziaria reciproca nell'ambito dell'Unione europea nell'esecuzione degli attuali provvedimenti di confisca di prevenzione, poiché questi non rispettano il diritto dell'Unione europea in materia di diritti umani, in particolare il principio della presunzione di innocenza e il diritto al silenzio, e pertanto non soddisfano i requisiti del Regolamento 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca.
153. L'Italia rischia di rimanere isolata nel contesto dell'Unione europea se manterrà la confisca di prevenzione nella sua forma attuale. Un esempio significativo di tale isolamento è rappresentato dalla sentenza della Corte d'appello di Aix-en-Provence del 28 marzo 2017, n. 2017/152, che ha deciso di non ordinare l'esecuzione nel territorio

francese del decreto di confisca di prevenzione del Tribunale di Milano del 3 giugno 2009, confermato con decreto della Corte d'appello di Milano del 14 aprile 2011, poiché i tribunali penali italiani avevano successivamente assolto la persona interessata con sentenze del 27 settembre 2010 e dell'11 settembre 2014.

c) Le Nazioni unite

i. La Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione

154. L'articolo 20 della Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione invita gli Stati Parte a prevedere l'incriminazione dell'arricchimento illecito intenzionale, ossia un aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale che quest'ultimo non può ragionevolmente giustificare rispetto ai suoi redditi legittimi, ed, eventualmente, la confisca dei proventi illeciti così ottenuti. Tuttavia, tale invito è soggetto ai vincoli derivanti dalla costituzione e dai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato Parte.
155. L'articolo 31, paragrafo 8, prevede che gli Stati Parte possano considerare la possibilità di esigere che l'autore del reato dimostri la provenienza lecita dei presunti proventi del crimine o di altri beni suscettibili di confisca, nella misura in cui tale requisito sia compatibile con i principi fondamentali del loro diritto interno e con la natura dei procedimenti giudiziari e di altro tipo. Questa raccomandazione non riguarda la questione dell'inversione dell'onere della prova rispetto agli elementi costitutivi di un reato (si veda la *Technical Guide on the United Nations Convention against Corruption*, p. 118). La Guida Tecnica interpreta tale disposizione in maniera aperta, ritenendo che essa possa essere soddisfatta mediante la confisca estesa, la confisca senza condanna o la confisca per ricchezza non giustificata.
156. L'articolo 54, paragrafo 1, lettera c), invita gli Stati Parte a considerare l'adozione delle misure necessarie per consentire la confisca di tali beni anche in assenza di una condanna penale, nei casi in cui l'autore del reato non possa essere perseguito per morte, fuga o assenza, o in altri casi particolari. Non vi è alcun obbligo giuridico di adottare tali misure, né di cooperare con Stati che le abbiano adottate [si veda, per ulteriori dettagli sull'attuazione, Challenges, good practices and lessons learned, and procedures allowing

the confiscation of proceeds of corruption without a criminal conviction from States parties that have implemented such measures in accordance with Article 54, paragraph 1, letter c), of the Convention, Note by the Secretariat, CAC/COSP/2021/15, 6 ottobre 2021].

ii. L'iniziativa *Stolen Asset Recovery* (StAR)

157. Istituita nel 2007, l'Iniziativa Stolen Asset Recovery (StAR) è una *partnership* tra la Banca Mondiale e l'Ufficio delle Nazioni unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) volta a sostenere i paesi nell'attuazione del Capitolo V della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, che per la prima volta stabilisce la restituzione dei beni rubati come principio fondamentale. StAR collabora sia con i paesi in via di sviluppo sia con i centri finanziari per rafforzare il recupero dei beni rubati migliorando il quadro giuridico per il recupero degli asset e fornendo formazione e assistenza tecnica. Le pubblicazioni e i prodotti di conoscenza di StAR sono guide pratiche, come “*Unexplained Wealth Orders: Toward a New Frontier in Asset Recovery*”, del 2023, e “*Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners*”, seconda edizione del 2021. Queste guide possono essere considerate materiali di *soft law* di valore, che incoraggiano gli Stati ad adottare la confisca non basata sulla condanna.

### **3. Diritto comparato e giurisprudenza sulla confisca senza condanna**

158. Nella causa *Telbis e Viziteu c. Romania* (n. 47911/15, § 76, 26 giugno 2018), la Corte ha ribadito quanto affermato in *Gogitidze e altri c. Georgia* (n. 36862/05, § 105, 12 maggio 2015), secondo cui, in primo luogo, si può affermare che esistono standard giuridici comuni europei e persino universali che incoraggiano la confisca di beni collegati a reati gravi, come corruzione, riciclaggio di denaro e reati in materia di stupefacenti, anche in assenza di una condanna penale. Tale affermazione è equivoca: non si sa se la Corte si riferisca a “standard giuridici” vincolanti o a materiali di *soft law* che “incoraggiano” la confisca senza condanna. Il *soft law* internazionale sta da tempo

promuovendo questa agenda, ma il diritto internazionale vincolante è ben lontano dall'imporre tali misure, fatta eccezione per il diritto dell'Unione europea. Come si dimostrerà di seguito, il diritto comparato mostra un quadro sfaccettato, con segnali contraddittori.

159. In secondo luogo, secondo la sentenza citata, l'onere di provare l'origine lecita dei beni presumibilmente acquisiti in modo illecito può legittimamente essere trasferito sui destinatari di tali procedimenti non penali di confisca, comprese le azioni civili *in rem*. Il diritto comparato non conferma che questa sia la regola prevalente nella distribuzione dell'onere della prova, e le azioni civili *in rem* non costituiscono certamente il modello più adottato in Europa.

160. In terzo luogo, secondo la Corte, le misure di confisca possono applicarsi non solo ai proventi diretti del reato, ma anche a beni, inclusi i redditi e altri benefici indiretti ottenuti mediante la conversione, trasformazione dei proventi diretti del reato, o la loro commistione con altri beni, eventualmente leciti. Il diritto comparato conferma che i benefici indiretti possono essere confiscati, solo nel rispetto di rigorose regole di legalità e proporzionalità.

161. Infine, sempre secondo la Corte, le misure di confisca possono essere applicate non solo a persone direttamente sospettate di reati, ma anche a terzi che detengano diritti di proprietà senza la necessaria buona fede, con l'intento di dissimulare il loro ruolo illecito nell'accumulazione dei beni in questione. Il diritto comparato conferma che i terzi possono essere coinvolti nella confisca, con il rispetto dei loro diritti di difesa, inclusa la presunzione d'innocenza.

162. In Europa, la confisca senza condanna segue uno dei tre modelli [per ulteriori informazioni, si vedano: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Recupero e confisca dei beni: garantire che "il crimine non paghi", Bruxelles, COM (2020) 217 final, 2.6.2020; Milieu Consulting SRL, *Study on freezing, confiscation and asset recovery – what works, what does not work. Country chapters*. HOME/2018/ISFP/FW/EVAL/0081, Lussemburgo, 2021; European Parliamentary Research Service, *Revision of Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of the proceeds of crime and proposal for a new directive on asset recovery offices*, 2022; Basel Institute on Governance, *Recovering Criminal Assets without a Criminal Conviction – Lessons from 10 Countries*, 2022].

163. Il primo modello è la confisca nel contesto di procedimenti penali quando non è possibile giungere a una condanna definitiva. A questo modello si applicano il diritto penale e il diritto processuale penale. Secondo gli studi statistici sopra menzionati, questo era il modello largamente prevalente dopo l'attuazione dell'articolo 4, paragrafo 2, della Direttiva 2014/42/UE.
164. Il secondo modello è la confisca mediante procedimenti autonomi volti a stabilire un legame indiretto con un reato presupposto. L'accertamento relativo all'origine del bene e alla sua acquisizione o possesso legittimo è condotto secondo le regole del processo civile, incluso lo standard probatorio applicabile, con l'inversione dell'onere della prova dallo Stato all'individuo che possiede o detiene il bene. La confisca viene imposta prima, durante o dopo la condanna penale, o anche quando non viene intentata alcuna azione penale contro la persona interessata o questa sia stata assolta per il reato presupposto. Alcuni Stati europei, come Bulgaria, Irlanda e Slovenia, sono andati oltre la Direttiva 2014/42/UE, inserendo questo modello nella loro legislazione nazionale, seguendo norme sulla confisca simili in Colombia, Sudafrica, Svizzera e Stati Uniti.
165. Il terzo modello è la confisca attraverso procedimenti autonomi volti a confrontare i beni effettivamente acquisiti da una persona con il reddito da essa dichiarato, al fine di individuare un'eventuale sproporzione tra i due, obbligando la parte resistente a spiegare l'origine di qualsiasi ricchezza non giustificata. Non è necessario stabilire un legame indiretto con un reato presupposto. Il Regno Unito ha incorporato questo modello nella propria legislazione (PoCA 2002, sez. 179B, sez. 179G, e *Criminal Finances Act* del 2017). Può colpire qualsiasi persona politicamente esposta, o chiunque sia collegato a reati gravi le cui fonti note di reddito lecito siano insufficienti per giustificare i beni detenuti. Il provvedimento di confisca di ricchezza non giustificata trasferisce al titolare dei beni l'onere di produrre prove che spieghino la fonte dei fondi usati per acquisirli. Il provvedimento di confisca di ricchezza non giustificata può essere cumulato con un procedimento civile di recupero dei medesimi beni.
166. Pertanto, il diritto comparato conferma quanto sopra indicato nel quadro del diritto internazionale: non esiste un consenso europeo sulla confisca senza condanna come quella prevista dalla Legge n. 575/1965 e successive modifiche e dal Codice Antimafia. È vero che l'attuale situazione è transitoria, poiché gli Stati membri dell'Unione europea devono ancora adottare le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative necessarie

per conformarsi alla Direttiva 1260/2024 entro il 23 novembre 2026. A seconda di come verrà attuata la Direttiva, il consenso europeo auspicato, almeno all'interno dell'Unione, diventerà realtà. Se gli Stati membri non mancheranno all'obiettivo, come invece accaduto con l'attuazione della Direttiva del 2014, la tendenza verso un consenso su un modello europeo di confisca senza condanna sarà consolidata entro la fine del 2026.

#### **4. Altri materiali di *soft law* nazionali e internazionali sulla confisca senza condanna**

167. La Raccomandazione 4 delle *Best Practices* sulla confisca della *Financial Action Task Force* (FATF) richiede agli Stati di considerare l'adozione di misure che consentano la confisca dei proventi o degli strumenti del reato senza richiedere una condanna penale, oppure che impongano all'autore del reato di dimostrare l'origine lecita dei beni, nella misura in cui tale requisito sia coerente con i principi del diritto interno. La Raccomandazione 38 della FATF richiede agli Stati di essere in grado di intraprendere azioni rapide in risposta a richieste provenienti da Paesi esteri per identificare, congelare, sequestrare e confiscare beni, comprese le richieste basate su procedimenti di confisca senza condanna e sulle relative misure provvisorie, salvo che ciò sia in contrasto con i principi fondamentali del loro diritto interno [FATF Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery (2012), e sulla stessa linea, si vedano: AIRE Centre and RAI (Regional Anti-Corruption Initiative), Tools and Best Practices for International Asset Recovery Cooperation Handbook (2019), CARIN (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) Recommendations (2023), GAFILAT *Guía de Buenas Prácticas sobre Extinción de Dominio y Decomiso no Basado en Condena. Experiencia regional con los países del GAFILAT* (2024), OECD Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention (2019), SWISS FEDERAL GOVERNMENT, BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, WORLD BANK and UNODC Guidelines for the efficient recovery of stolen assets (2020), UNICRI (Commissione europea e l'Istituto interregionale di ricerca sul crimine e la giustizia delle Nazioni unite), Good Practices in accelerating the capture of illicitly-



acquired assets (2024), UNODC Model Law on Extinción de dominio. Legal Assistance Program for Latin America and Caribbean (2011), e UNODC Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime (2012)].

## **V. In diritto**

### **A. Osservazioni preliminari**

#### **1. L'ambito della consulenza e le questioni comunicate dalla Corte**

168. La Legge n. 575/1965 e successive modifiche costituivano la normativa applicabile alla data di emissione dei decreti di sequestro e di confisca, rispettivamente, il 31 maggio 1999 e il 29 settembre 2011.
169. Ai sensi dell'articolo 117, comma 1, del Decreto legislativo n. 159/2011, che riguarda le disposizioni transitorie applicabili alle materie regolate dal Libro I del nuovo Codice Antimafia ("Misure di Prevenzione"), le nuove norme non si applicano ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore del decreto (13 ottobre 2011), sia già stata formulata una proposta di applicazione della misura di prevenzione; in tali casi, continuano ad applicarsi le disposizioni precedenti. Questa norma ha derogato sia al principio di applicabilità retroattiva delle disposizioni in materia di misure di prevenzione ai comportamenti tenuti prima della loro entrata in vigore, sia al principio del *tempus regit actum* in relazione all'applicabilità delle norme procedurali.
170. Pertanto, le disposizioni della Legge n. 575/1965 e successive modifiche erano ancora applicabili ai procedimenti di confisca alla data di emissione del decreto della Corte d'appello (14 febbraio 2014) e della sentenza della Corte di cassazione (12 novembre 2015).
171. Non mi è stato chiesto di esprimere un parere sulla compatibilità dei decreti e della sentenza dei giudici nazionali con il quadro giuridico e costituzionale italiano.
172. Non mi è stato chiesto neppure di esprimere il mio punto di vista sul rispetto, da parte di tali decreti e sentenza, del quadro giuridico e costituzionale dell'Unione europea, in particolare degli articoli 48-50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

173. Sono stato consultato per esprimere un'opinione sulle specifiche questioni poste dalla Corte ai ricorrenti, che riguardano i requisiti giuridici per il sequestro di prevenzione di cui all'articolo 2-ter della Legge n. 575/1965 e successive modifiche, ovvero: a) che la persona proposta appartenga a una categoria di pericolosità generica o qualificata, in particolare l'appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso; b) che la persona sospettata disponga, direttamente o indirettamente, di determinati beni; c) che vi sia una sproporzione tra il valore di tali beni e il reddito dichiarato o l'attività economica svolta; d) che i beni siano il frutto di attività illecite o costituiscano il reimpiego dei proventi delle stesse. Nel caso di confisca di prevenzione, la stessa legge si riferiva al requisito b) in termini leggermente più ampi: la persona sospettata risulta essere proprietaria o avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, di determinati beni.
174. Limiterò la mia analisi ai pertinenti requisiti giuridici rilevanti per le specifiche questioni poste dalla Corte, tenendo debitamente conto del fatto che la normativa applicabile è stata modificata tra le date di emissione dei decreti di sequestro e quelle di emissione dei decreti di confisca. Farò occasionalmente riferimento alle disposizioni del nuovo Codice Antimafia, ogniqualvolta esse siano rilevanti per chiarire il diritto e la giurisprudenza precedenti.
175. Occorre chiarire la portata di ciascuna delle questioni poste dalla Corte.
176. La prima questione sembra presupporre che, nel presente caso, trovi applicazione soltanto il cosiddetto secondo aspetto del principio della presunzione di innocenza, delineato nel caso *Allen*, ossia quello relativo alla tutela della reputazione della persona una volta concluso il procedimento penale; e implicitamente che il primo aspetto del principio della presunzione di innocenza, relativo al ruolo di tale garanzia nel contesto del procedimento penale stesso – ad esempio in relazione alla ripartizione dell'onere della prova e all'uso di presunzioni – non trovi applicazione nel presente caso (si veda, su questi due aspetti del test *Allen*, *Allen c. Regno Unito* [GC], n. 25424/09, 12 luglio 2013). Per implicazione logica, ciò significherebbe che il procedimento di confisca di prevenzione oggetto del presente caso non presupponga un'accusa penale secondo i criteri fissati nella giurisprudenza *Engel*.
177. Il Governo ha interpretato la prima questione in questo senso (si veda il paragrafo 77 delle Osservazioni del Governo).

178. Tuttavia, i ricorrenti hanno lamentato che l'intero procedimento di prevenzione, incluso il decreto di sequestro del 1999 emesso quando il procedimento penale era ancora pendente, ha violato la loro presunzione di innocenza, in particolare per la ripartizione ingiusta dell'onere della prova e per l'uso di presunzioni eccessive. Inoltre, per una corretta valutazione dell'equità del procedimento interno, il primo aspetto del principio della presunzione di innocenza secondo il test *Allen* è più importante del secondo, e la Corte non dovrebbe sottrarsi all'obbligo di discutere e decidere pienamente sull'esatta questione sollevata dai ricorrenti.
179. Pertanto, la Corte è chiamata a stabilire non solo se il decreto di confisca del 2011, il decreto della Corte d'appello del 2014 e la sentenza della Corte di cassazione del 2015 abbiano utilizzato un linguaggio che rifletteva l'opinione dei giudici secondo cui i ricorrenti facenti parte del primo gruppo fossero colpevoli dei reati per i quali erano stati definitivamente assolti con la sentenza della Corte d'appello del 2010, e se, così facendo, abbiano danneggiato la loro reputazione sociale, ma, più in generale, se l'intero procedimento di prevenzione, avviato nei confronti delle persone proposte nel 1999 e conclusosi nel 2015, abbia rispettato la loro presunzione di innocenza.
180. In definitiva, i ricorrenti chiedono alla Corte se il principio della presunzione di innocenza si applichi all'intero procedimento di confisca di prevenzione o, detto in altri termini, se tale procedimento implichi la contestazione di un'accusa penale e sia quindi soggetto al principio sancito dall'articolo 6 § 2. Per rispondere correttamente a questa domanda, occorre innanzitutto esaminare i criteri *Engel* e successivamente il primo aspetto del test *Allen*.
181. Tuttavia, la successiva questione relativa all'articolo 7 riguarda la natura della confisca di prevenzione in quanto sanzione. La trattazione di entrambe le questioni giuridiche – se il procedimento di confisca di prevenzione presupponga un'accusa penale e se la confisca di prevenzione costituisca una sanzione penale – presenta numerosi punti di sovrapposizione.
182. Per ragioni logiche, nel rispondere alla seconda questione formulata dalla Corte, affronterò dapprima la questione sostanziale della natura della confisca di prevenzione come sanzione penale, e trarrò di conseguenza le implicazioni logiche per la questione procedurale se il procedimento di confisca di prevenzione presupponga un'accusa penale.

183. Ciò significa che, nel trattare la prima questione formulata dalla Corte, lascerò aperta la questione procedurale relativa all'applicabilità dei criteri *Engel* al procedimento di confisca di prevenzione promosso nei confronti dei ricorrenti, e procederò con l'analisi del linguaggio utilizzato e delle motivazioni contenute nei decreti e nella sentenza dei giudici nazionali, al fine di valutare entrambi gli aspetti – primo e secondo – del test *Allen*.
184. La terza questione formulata dalla Corte è complessa. Oltre alle tradizionali questioni relative alla legalità, necessità e proporzionalità dell'interferenza con il pacifico godimento dei beni da parte dei ricorrenti, essa include altre cinque questioni specifiche connesse alle circostanze di fatto del caso. Tratterò inoltre, ovviamente, la questione dello scopo legittimo dell'interferenza, che la Corte non ha formalmente sottoposto alle parti.
185. Quanto alle questioni specifiche, rilevo che la domanda (a) (se, tenuto conto dell'assoluzione dei ricorrenti facenti parte del primo gruppo dall'accusa di partecipazione ad un'associazione criminale di tipo mafioso, la valutazione di pericolosità qualificata e la successiva confisca dei beni fossero giustificate) solleva la *magna quaestio* del principio di autonomia tra procedimento penale e procedimento di confisca di prevenzione.
186. La domanda (b) (se le autorità nazionali abbiano dimostrato in maniera motivata, sulla base di una valutazione oggettiva delle prove fattuali e senza fare affidamento su un mero sospetto, che i beni formalmente intestati al secondo gruppo di ricorrenti appartenessero in realtà al primo gruppo) riguarda il secondo requisito della confisca di prevenzione (la persona indiziata dispone, direttamente o indirettamente, di determinati beni), il problema della tutela dei terzi e la presunzione legale di trasferimento illecito a parenti stretti.
187. La domanda (c) (se le autorità nazionali abbiano dimostrato in maniera motivata, sulla base di una valutazione oggettiva delle prove fattuali e senza basarsi su un mero sospetto, anche alla luce della data di acquisizione dei beni, che i beni confiscati potessero essere di origine illecita) affronta il quarto requisito della confisca di prevenzione (i beni sono il frutto di attività illecite o ne costituiscono il reimpiego) e il principio giurisprudenziale di correlazione temporale tra il periodo della presunta pericolosità sociale e il momento dell'incremento patrimoniale.
188. La domanda (d) (se l'inversione dell'onere della prova sull'origine lecita dei beni acquisiti molti anni prima abbia imposto un onere eccessivo ai ricorrenti) riguarda il

complesso intreccio di presunzioni interconnesse imposte dai giudici nazionali ai ricorrenti e l'impatto sulla loro posizione processuale.

189. Infine, la domanda (e) (se ai ricorrenti sia stata offerta una ragionevole opportunità di esporre le proprie argomentazioni dinanzi ai giudici nazionali e se questi ultimi abbiano esaminato debitamente le prove fornite dai ricorrenti) si concentra sull'equità del procedimento di confisca di prevenzione alla luce di eventuali carenze nella raccolta e valutazione delle prove e dell'eventuale disparità tra le parti.

## **2. Le questioni comunicate ai sensi dell'Articolo 54 § 2 del Regolamento**

- a) L'eccezione del Governo basata sulla non applicabilità dell'Articolo 6 § 2 della Convenzione
190. Il Governo sostiene che i ricorrenti non abbiano dimostrato l'esistenza di un collegamento sufficiente e qualificato tra il procedimento penale e quello di prevenzione, e che pertanto l'articolo 6 § 2 della Convenzione non sia applicabile nel suo secondo aspetto *Allen*. Il Governo aggiunge che un tale collegamento è escluso dall'ordinamento giuridico interno, in quanto il procedimento di prevenzione è un procedimento del tutto autonomo rispetto a quello penale, sia per quanto riguarda l'oggetto dell'accertamento, sia per la tipologia e gli standard probatori, sia per l'esito delle decisioni.
191. Rinvio a quanto già detto in precedenza riguardo all'ordine con cui intendo rispondere alle questioni poste dalla Corte. Anche ammettendo che la prima questione formulata dalla Corte si riferisca unicamente al secondo aspetto del test *Allen*, come sostiene il Governo, ritengo che l'eccezione sollevata dal Governo sia strettamente connessa al merito del ricorso, in quanto implica l'analisi del linguaggio e delle motivazioni contenuti nei decreti e nella sentenza dei giudici nazionali nel procedimento di prevenzione n. 100/99 e, più in generale, la *magna quaestio* del principio di autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, che è oggetto della questione 3(a) formulata dalla Corte.
192. Ritengo che la questione dell'esistenza di un collegamento sufficiente e qualificato tra il procedimento penale e quello di prevenzione sia strettamente intrecciata

con il merito del ricorso e che, pertanto, l'eccezione sollevata dal Governo debba essere unita al merito del ricorso dei ricorrenti.

b) L'eccezione del Governo basata sul termine di sei mesi

193. Il Governo sostiene inoltre che, per quanto riguarda la violazione della presunzione di innocenza nel suo secondo aspetto sulla base del test *Allen*, il ricorso sia irricevibile perché presentato oltre il termine di sei mesi, in relazione alle “presunte violazioni perpetrate nelle decisioni di prevenzione di primo e secondo grado” (cfr. paragrafo 79 delle loro Osservazioni).
194. Ribadisco ancora una volta che i ricorrenti si sono lamentati della violazione della presunzione di innocenza durante l'intero procedimento di prevenzione, inclusa la mancata riparazione da parte della Corte di cassazione della violazione commessa dai giudici di primo e secondo grado. Nel caso in esame, i ricorrenti hanno correttamente presentato il ricorso entro il termine di sei mesi dal deposito della sentenza della Corte di cassazione del 2015. Il Governo invoca anche un'azione risarcitoria, senza fornire dettagli concreti circa i suoi presupposti giuridici e la reale esperibilità da parte dei ricorrenti.
195. Pertanto, mi sembra che tale eccezione sia infondata.

## **B. Sull'Articolo 6 § 2 della Convenzione**

### **1. Principi generali**

196. Il primo quesito posto dalla Corte menziona la sentenza *Allen c. Regno Unito* [GC], sopra citata. Tuttavia, in *Allen* la condanna della ricorrente per omicidio colposo fu annullata in quanto ritenuta “non sicura” (*unsafe*), perché nuove prove avrebbero potuto influenzare la decisione della giuria se fossero state disponibili al momento del processo. Ai sensi della sezione 2, paragrafo 3, del *Criminal Appeal Act* del 1968, l'annullamento della condanna comportò l'emissione di una sentenza di assoluzione. Secondo le corti interne, i presupposti giuridici per l'ottenimento del risarcimento per errore giudiziario

non erano soddisfatti nel caso di specie. Il caso *Cavallotti* non presenta alcuna somiglianza con le circostanze del caso *Allen c. Regno Unito* [GC], sopra citato. Come verrà dimostrato, le circostanze del caso *Cavallotti* sono diverse da tutti gli altri casi italiani di confisca di prevenzione precedentemente esaminati dalla Corte e molto vicine invece a *Geerings c. Paesi Bassi*, in cui la confisca si basava sull'accertamento giudiziario secondo cui i ricorrenti avevano tratto vantaggio dai reati per i quali erano stati assolti. Di conseguenza, il riferimento nel primo quesito al caso olandese è giustificato.

197. È significativo che al § 125 della sentenza *Gogitidze e altri c. Georgia*, sopra citata, la Corte, sulla base dei precedenti *Allen* e *Geerings*, abbia osservato che il secondo aspetto, più ampio, dell'articolo 6 § 2 della Convenzione entra in gioco quando la confisca avviene dopo che il procedimento penale pertinente si è concluso con un esito diverso dalla condanna:

“Al riguardo, la Corte osserva che il procedimento di confisca *in rem* nel presente caso non ha avuto luogo dopo il procedimento penale a carico del primo ricorrente, bensì lo ha preceduto. Di conseguenza, il secondo, più esteso, aspetto dell'articolo 6 § 2 della Convenzione, il cui ruolo è impedire che la presunzione di innocenza venga compromessa dopo che il procedimento penale pertinente si è concluso con un esito diverso dalla condanna (come l'assoluzione, l'archiviazione del procedimento penale per prescrizione, la morte dell'imputato, e così via), non è rilevante nel presente caso (cfr. *Allen c. Regno Unito* [GC], n. 25424/09, §§ 103 e 104, CEDU 2013; *Geerings c. Paesi Bassi*, n. 30810/03, §§ 43-50, 1 marzo 2007; *Phillips*, sopra citata, § 35; e *Lagardère c. Francia*, n. 18851/07, §§ 58-64, 12 aprile 2012)”.

198. Questo paragrafo sembrava formulare un principio generale, secondo cui, una volta che il procedimento penale si è concluso con un esito diverso dalla condanna, ogni procedimento di confisca successivo solleva un problema ai sensi dell'articolo 6 § 2 e rischia di comprometterlo. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte non offre principi generali chiaramente definiti per rispondere alla prima questione. In particolare, la giurisprudenza della Corte in materia di confisca senza condanna in Italia è caratterizzata da un attaccamento casistico alle circostanze specifiche di ciascun ricorrente, il che non facilita l'elaborazione di principi generali.

199. Nella giurisprudenza recente è evidente una contraddizione, con interpretazioni differenti sull'applicabilità dell'articolo 6 § 2 alla confisca senza condanna. Le conclusioni sono contrastanti nei casi *GIEM SRL e altri c. Italia* [GC], n. 1028/06 e altri, 28 giugno 2018, *Balsamo c. San Marino*, nn. 20319/17 e 21414/17, 8 ottobre 2019, *Episcopo e Bassani c. Italia*, nn. 47284/16 e 84604/17, 19 dicembre 2024, e *Garofalo e altri c. Italia* [dec.], nn. 47269/18 e altri, 21 gennaio 2025, per quanto riguarda l'applicabilità dell'articolo 6 § 2 alla confisca senza condanna e, qualora applicabile, sulle modalità di applicazione: *GIEM SRL e altri* e *Episcopo e Bassani* hanno ritenuto la norma applicabile e violata; *Balsamo* l'ha ritenuta applicabile ma non violata; *Garofalo e altri* ha ritenuto che non fosse neppure applicabile. Queste divergenze profonde sono state denunciate dal giudice nazionale in un'opinione dissenziente allegata a *Episcopo e Bassani*, il quale ha suggerito al Governo convenuto di chiedere l'intervento della Grande Camera nel suddetto caso. Il giudice nazionale ha ragione. Questa situazione di grave incertezza giuridica e di contrasti tra le sentenze delle Sezioni, tra loro e con una sentenza della Grande Camera, richiede l'intervento della Grande Camera.

## 2. Applicazione dei principi generali al caso di specie

a) Il linguaggio e le motivazioni del decreto del Tribunale di Palermo del 1999

200. Il primo gruppo di ricorrenti è composto da individui senza precedenti penali, che non sono mai fuggiti, né sono stati intercettati con persone appartenenti ad associazioni criminali, sono stati assolti dall'accusa di partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso nel merito, con la formula “perché il fatto non sussiste”, e non per insufficienza di prove. Tuttavia, sono stati considerati appartenenti ad un'associazione di tipo mafioso, dalla quale avrebbero tratto presuntivamente un vantaggio, e conseguentemente sono stati destinatari di un ampio decreto di confisca di prevenzione dei beni.

201. Il decreto di sequestro del Tribunale di Palermo del 1999 utilizzava un linguaggio chiaramente incriminante e richiamava direttamente l'ordinanza emessa nell'ambito del procedimento penale allora in corso. In particolare, il Tribunale di Palermo affermava che “tutti i proposti sono indiziati di appartenenza all'associazione mafiosa Cosa Nostra **sulla scorta delle indagini espletate nel proc. 4696/96 NR DDA**. Procedimento nel corso del



quale i propositi sono stati raggiunti da ordinanza di custodia cautelare in carcere proprio in riferimento all'art. 416 bis c.p. [...] **sulla scorta di motivazioni allo stato condivisibili**". Più nel dettaglio, la sezione misure di prevenzione aggiunse che "i Cavallotti sono **indiziati di essere inseriti a pieno titolo nell'illecito sistema di spartizione di appalti pubblici**, gestito, nel territorio siciliano, dall'associazione mafiosa Cosa Nostra" e che "il CAVALLOTTI Gaetano e il CAVALLOTTI Vincenzo sono stati raggiunti **da gravi indizi di colpevolezza in ordine il delitto di cui agli artt. 110, 353 c.p.**, per avere, nelle rispettive qualità di amministratore unico pro tempore della COMEST srl (oggi spa) il primo, e di amministratore unico pro tempore della IMET srl il secondo (in concorso con il presidente e legale rappresentante pro tempore della Soc. Coop. a r.l. IL PROGRESSO Pavone Giovanni), turbato con violenza o minaccia e comunque con promesse, collusioni ed altri mezzi fraudolenti, le gare e le altre licitazioni private cui partecipavano le società IMET srl e COMEST srl (oggi spa)". Basandosi sulle medesime prove del procedimento penale, i giudici affermarono che "**secondo le risultanze degli atti di indagine compiuti nel procedimento sopra menzionato**, il gruppo imprenditoriale facente capo ai Cavallotti [...] sarebbe vicino ad esponenti mafiosi del calibro di Benedetto Spera e Bernardo Provenzano, che avrebbero loro assicurato **l'aggiudicazione di lavori e l'apertura di cantieri, in territori controllati da diverse famiglie mafiose**". Infine, il Tribunale concluse che "lo stretto intreccio di rapporti tra le realtà societarie facenti capo al gruppo dei Cavallotti e l'esistenza di un compendio indiziario che depone nel senso che quelle attività imprenditoriali siano state finanziate con proventi da ritenersi illeciti in quanto **frutto di reati contro la p.a.** ed abbiano potuto prosperare anche attraverso il ricorso a metodologie mafiose, impone il sequestro". (grassetto aggiunto)

202. In altre parole, per il Tribunale di Palermo, i beni dei Cavallotti dovevano essere sequestrati in vista della successiva confisca, in quanto frutto dei reati di associazione mafiosa e di turbata libertà degli incanti, il che presupponeva che i Cavallotti fossero colpevoli dei reati loro ascritti nel procedimento penale pendente, benché da loro contestati durante la detenzione.

b) Il linguaggio e le motivazioni del decreto del Tribunale di Palermo del 2011

203. Il decreto di confisca del Tribunale di Palermo del 2011 utilizzava un linguaggio ancora più chiaramente incriminante, rivelando una presunzione esplicita di colpevolezza dei proposti per i reati dai quali erano stati definitivamente assolti un anno prima. Ogni volta che il decreto di confisca faceva riferimento all'inserimento dei fratelli Cavallotti nel contesto dell'imprenditoria mafiosa, presupponeva la loro colpevolezza per i reati contestati nel procedimento penale già concluso. Le seguenti frasi sono illuminanti:

“la prospettata pericolosità sociale dei proposti [...] **concretamente declinatasi nel prolungato inserimento nel settore della imprenditoria collusa mafiosa**, [...] può ritenersi sussistente”; “**Il contesto inquinato da logiche e modalità mafiose nell'acquisizione di lavori di appalto, che ha caratterizzato le intraprese imprenditoriali degli odierni proposti sin dagli anni '80**, ha trovato ulteriore suffragio in altri convergenti e pregnanti elementi indiziari”; “che gli odierni proposti abbiano esercitato le proprie attività aziendali **ingerendosi sin dalla seconda metà degli anni Ottanta nel sistema dell'imprenditoria mafiosa** [...] trova saldo appiglio in dei significativi dati documentali”. (grassetto aggiunto)

204. In merito al pizzino riguardante i lavori di Agira e Centuripe, il decreto di confisca faceva espresso riferimento all'ordinanza di custodia cautelare del 1998 e ne faceva derivare che i fratelli Cavallotti potessero essere considerati colpevoli in ordine ai reati per i quali erano già stati definitivamente assolti:

“Nell'ordinanza [di custodia cautelare] sul punto si rilevava [...] che: ‘il contenuto del suddetto biglietto è chiaramente sintomatico dell'interesse che il latitante nutre per l'impresa CAVALLOTTI e altrettanto evidenti sono i profili illeciti ad essa connessi’. [...] Ne deriva [...] **la configurabilità a carico del CAVALLOTTI [...] della fattispecie delittuosa di cui all'art. 353 c.p.** [...]. Deve ancora evidenziarsi, in relazione all'imputazione di associazione mafiosa, che il singolare interesse manifestato dal PROVENZANO verso le società facenti capo ai CAVALLOTTI [...] **è sicuramente indicativo del fatto che le stesse rientrano nel circuito imprenditoriale da lui controllato** e che i titolari di quelle imprese

sono comunque contigui a colui che attualmente è il massimo esponente dell'organizzazione Cosa Nostra" (grassetto aggiunto).

205. In altre parole, i giudici della prevenzione si sono sostituiti ai giudici penali e hanno ritenuto i proposti colpevoli di un reato specifico.
206. Riguardo a un altro pizzino, il decreto di confisca richiamò ancora una volta l'ordinanza di custodia cautelare, ritenendo i proposti colpevoli dei reati per i quali erano stati definitivamente assolti: "In proposito nella ordinanza [di custodia cautelare] si è **convincentemente** rilevato che: 'Tale lettera è ulteriormente confermativa dell'interesse del PROVENZANO verso l'impresa CAVALLOTTI'" (grassetto aggiunto). Il decreto di confisca non si limitava a menzionare l'ordinanza di custodia cautelare come un fatto processuale che il giudice della prevenzione deve considerare per valutare la personalità complessiva del proposto. Al contrario, utilizzando l'avverbio "convincentemente", i giudici del decreto di confisca condividevano il contenuto dell'ordinanza, considerando implicitamente vera l'affermazione in ordine alla responsabilità penale, cioè che i Cavallotti fossero colpevoli dei reati loro contestati nel procedimento penale.
207. I giudici della sezione misure di prevenzione hanno apertamente assunto la responsabilità penale dei fratelli Cavallotti, affermando che, dalla condanna e dal successivo annullamento con rinvio nel processo penale, non fosse stata "evidentemente" esclusa la responsabilità penale: "dalla lettura delle motivazioni della sentenza di condanna della Corte di Appello di Palermo del 14.3.2002 e della sentenza di annullamento con rinvio per nuovo esame, emessa dalla Corte di Cassazione in data 17.12.2004, **non risulta [...] l'evidente insussistenza** della penale responsabilità degli odierni proposti" (grassetto aggiunto). Affermare che la mancanza di colpevolezza non sia "evidente" significa ipotizzare seri dubbi sulla colpevolezza. Poiché non vi è prova dell'insussistenza della responsabilità penale, per i giudici restavano seri dubbi circa la colpevolezza dei ricorrenti.
208. Il Tribunale è andata oltre, descrivendo un "coeso gruppo familiare di imprese, soggetto ad una direzione unitaria ed **avvalsosi della forza d'intimidazione del vincolo associativo mafioso**" e affermando che "i proposti hanno intrattenuto pluriennali rapporti personali e di affari con diversi esponenti di spicco dell'associazione mafiosa Cosa Nostra **per fruire di lucrosi vantaggi nel settore dell'imprenditoria collusa mafiosa**", oppure

che “le imprese dei Cavallotti **si sono inserite nel sistema di spartizione illecito-mafiosa degli appalti** sin dalla seconda metà degli anni '80, non soltanto partecipando alla rotazione di gare nell'ambito del c.d. accordo provincia, ma, e soprattutto, godendo sin dalla prima metà degli anni '90 del costante sostegno della famiglia mafiosa di Belmonte Mezzagno”, o ancora che “gli odierni propositi, eseguendo i lavori di metanizzazione **con il sostegno della associazione mafiosa, si sono anche pienamente ingeriti** in quegli ambienti politico-amministrativi in contatto con taluni esponenti di Cosa Nostra per turbare le aggiudicazioni dei lavori” (grassetto aggiunto).

209. Nell'ordinamento italiano, l'imprenditore che si avvale della forza intimidatrice del vincolo associativo nello svolgimento della sua attività economica è colpevole del reato di partecipazione ad associazione mafiosa oppure di concorso esterno, a seconda di come si atteggia l'elemento soggettivo dell'*affectio societatis* nel caso concreto. Affermare che un imprenditore si sia avvalso di quella forza presuppone che egli sia colpevole di uno di questi due reati. Allo stesso modo, l'imprenditore che trae un vantaggio economico dai propri rapporti con l'associazione mafiosa è penalmente responsabile per partecipazione o, almeno, per concorso esterno, responsabilità che il Tribunale ha imputato senza esitazione ai propositi. Partecipare alla rotazione degli appalti nell'ambito di un accordo illecito costituisce, nell'ordinamento italiano, il reato di turbata libertà degli incanti. Eseguire lavori in appalto con il supporto occulto e i mezzi economici di un'associazione mafiosa può astrattamente integrare più reati, come l'associazione mafiosa, ma anche il riciclaggio ai sensi dell'articolo 648-*bis* del Codice penale. Il Tribunale non ha esitato a riferirsi alla commissione di altri gravi reati, oltre alla partecipazione ad associazione mafiosa, come fatti provati di cui i propositi erano ritenuti colpevoli.

210. Infine, secondo i giudici nazionali, i fratelli Cavallotti hanno subito la confisca di tutti i loro beni sulla base della loro condotta “intrinsecamente criminale”. Il decreto di confisca non poteva essere più chiaro: “dall'accertamento di una situazione aziendale così **intrinsecamente criminosa** seguirà la confisca dell'intera impresa e di tutto il complesso aziendale, quale integrale ‘frutto e reimpiego’ di attività illecite”. L'aggettivo “criminosa”, nella lingua italiana, indica una condotta (azione o omissione) prevista e punita dalla legge come reato grave. Inoltre, l'avverbio “intrinsecamente”, nella lingua italiana, implica che la condotta censurata è nella sua essenza criminosa, essendo la sua

elevata riprovevolezza inequivocabile. Gli stessi giudici nazionali descrissero la condotta censurata dei fratelli Cavallotti come essenzialmente criminosa. Di conseguenza, non è possibile qualificare impropriamente la condotta dei fratelli Cavallotti come un mero arricchimento illecito che giustificerebbe una misura di natura civile o una misura di tipo amministrativo come *tertium genus*.

211. La motivazione del decreto presuppone dunque che i fratelli Cavallotti, nell'esercizio della loro attività imprenditoriale e attraverso le loro società, abbiano commesso i più gravi reati previsti dalle pertinenti norme incriminatrici. Se gli stessi giudici della sezione misure di prevenzione avessero concluso che la confisca di prevenzione era la risposta giuridica adeguata alla condotta "intrinsecamente criminosa" dei proposti, avrebbero quanto meno potuto accordare loro il beneficio del dubbio, cosa che non è avvenuta. Al contrario, i giudici della prevenzione hanno presunto la colpevolezza dei proposti con un approccio sorprendentemente unilaterale rispetto alle prove formatesi nel procedimento penale. I giudici della sezione misure di prevenzione non hanno fornito alcuna motivazione sul perché abbiano richiamato la condanna del 2002 e la sentenza di annullamento della condanna del 2004, e non invece le sentenze assolutorie del 2001 e del 2010. Hanno semplicemente ignorato le sentenze assolutorie e le loro esemplari motivazioni e, cosa ancor più grave, il carattere definitivo dell'assoluzione pronunciata con la sentenza del 2010, affermando nel decreto di confisca del 2011 che "non risulta [...] l'evidente insussistenza della penale responsabilità".
212. Ritengo che il senso autentico di tali affermazioni, nel contesto specifico in cui sono state rese, sia inequivocabile, e rivela che il Tribunale ha considerato le persone un tempo imputate come colpevoli dei reati dai quali erano state assolte (si veda *Petyo Petkov c. Bulgaria*, n. 32130/03, § 90, 7 gennaio 2010).

c) Il linguaggio e le motivazioni del decreto della Corte d'appello del 2014

213. Il decreto della Corte d'appello del 2014 ha aggravato la violazione dell'articolo 6 § 2 della Convenzione, con espressioni che implicano in modo esplicito o implicito il riconoscimento della colpevolezza dei proposti, che la Corte ha addirittura censurato per non essersi pentiti.

214. La Corte d'appello ha osservato che  
“con la sentenza della Corte di Cassazione del 17 febbraio 2004, l'imputazione di turbata libertà degli incanti [...] è stata definita con una pronuncia di carattere di natura procedurale [...], che, tuttavia, ha deliberato l'insussistenza degli elementi sui quali poter fondare una pronuncia ampiamente liberatoria sul merito dell'accusa. In definitiva, già con questa prima pronuncia sul carico di responsabilità attribuito ai due CAVALLOTTI, è stato ritenuto attendibile ed affidabile (ma non esaustivo ai fini della pronuncia di condanna, per il decorso estintivo del tempo) il costruito accusatorio che era sostanzialmente fondato sulla anteriorità delle missive in cui si dava per certa l'attribuzione dei lavori alle imprese dei Cavallotti ancora prima della loro formale aggiudicazione **(circostanza, questa, che si può spiegare solo con una illecita manipolazione della gara di appalto in favore della impresa aggiudicataria dei lavori)**” (grassetto aggiunto).
215. Per la Corte d'appello, i fratelli Cavallotti sono colpevoli del reato di turbata libertà degli incanti. Infatti, i giudici hanno richiamato non solo il fatto che questa accusa era caduta in prescrizione, ma anche che la sentenza del 2004 della Corte di cassazione aveva sostanzialmente condiviso l'impostazione accusatoria, escludendo che vi fossero elementi per pronunciare un'assoluzione.
216. I giudici della sezione misure di prevenzione della Corte d'appello hanno dato per scontato che la gara per la metanizzazione dei comuni di Agira e Centuripe fosse stata manipolata. Infatti, per commentare l'affermazione (falsa) secondo cui il pizzino sarebbe anteriore all'aggiudicazione della gara, i giudici della Corte d'appello utilizzano la parola “solo”. Il termine ‘solo’ è usato in questo contesto come un avverbio per indicare che non ci sono ipotesi interpretative alternative a quella della manipolazione illecita della gara. Ciò equivale ad affermare che Gaetano e Vincenzo Cavallotti sono, di fatto, penalmente responsabili del reato di turbata libertà degli incanti e che non sono stati puniti in sede penale solo perché il reato era prescritto. In altre parole, il decreto in questo passaggio non si limita a esprimere un dubbio sulla colpevolezza, già di per sé incompatibile con il principio di presunzione di innocenza, ma va oltre: esprime la certezza di tale colpevolezza.

217. La Corte d'appello ha inoltre affermato che “il dato probatorio penale **ha accertato** [...] la vastità del raggio d'azione (a livello regionale) che i CAVALLOTTI, con l'aiuto degli ‘esponenti apicali’ della mafia erano riusciti a imprimere alla loro attività imprenditoriale” (grassetto aggiunto).
218. Espandere un'attività imprenditoriale con l'aiuto di esponenti apicali della Mafia costituisce reato in Italia. Se i giudici penali lo avessero accertato – cosa che non è avvenuta – i fratelli Cavallotti sarebbero stati condannati. Sulla base delle prove emerse nel procedimento penale, i giudici della sezione misure di prevenzione della Corte d'appello hanno invece accertato una responsabilità penale che i giudici del procedimento penale non hanno ritenuto sussistente.
219. I giudici della sezione misure di prevenzione della Corte d'appello si sono spinti ancora oltre, negando ai fratelli Cavallotti anche la qualifica di vittime di estorsione, sulla base della loro valutazione delle prove prodotte nel processo penale: “Ritenere [...] che la figura dei CAVALLOTTI sia inquadrabile non in quella di parti attive del sistema di spartizione degli appalti ma bensì in quella di vittime della mafia, costituisce **una evidente distorsione degli elementi acquisiti nel corso del lungo processo penale**” (grassetto aggiunto).
220. Secondo la sezione misure di prevenzione, il processo penale non rivela che i fratelli Cavallotti siano stati vittime della mafia, ma anzi che abbiano tratto vantaggio (“parti attive”) dal sistema illecito di spartizione degli appalti. Anche in questo caso è fondamentale sottolineare che partecipare a un sistema di spartizione illecita degli appalti costituisce reato in Italia. Se tale partecipazione dei Cavallotti fosse stata accertata nel processo penale, essi sarebbero stati condannati. Dire che i Cavallotti erano “parti attive” implica la loro responsabilità penale. I giudici della Corte d'appello, sezione misure di prevenzione, hanno accantonato la valutazione dei giudici penali sulle prove emerse nel processo e ne hanno fatto una propria, giungendo alla conclusione opposta.
221. Quanto alla questione se l'assoluzione definitiva dei proposti escludesse l'esistenza di un patto sinallagmatico tra la famiglia Cavallotti e la Mafia, la Corte d'appello ha affermato che:
- “dalla stessa conclusione cui perviene il giudice penale per negare la sussistenza della colpevolezza degli imputati CAVALLOTTI si può estrapolare il concetto che sta alla base dell'affermazione dell'appartenenza mafiosa [...], e cioè

l'esistenza per un tempo certamente considerevole di uno stretto rapporto di contiguità, anche sotto un profilo economico [...] che ha legato tutti i componenti della famiglia CAVALLOTTI ai vertici mafiosi, in considerazione dell'**indubbio (e provato)** vantaggio [...] che da tale legame indissolubile i CAVALLOTTI hanno tratti ai fini dell'affermazione economica delle loro imprese a scapito di quelle dei concorrenti [...]. [N]ell'ambito specifico della misura di prevenzione [è] sufficiente che vi sia un concreto sostrato indiziario [...] della collusione che ha legato il sodalizio mafioso e colui (o coloro) che, per vantaggi personali, nell'esercizio di un'attività d'impresa, scendevano a patti con Cosa Nostra, al fine (anche, ma non esclusivamente) di agevolare l'attività intrusiva, legata al controllo del territorio. Nel caso dei CAVALLOTTI, **certamente** si è raggiunta questa prova [...]. **[È] dato per provato** che le imprese dei CAVALLOTTI hanno proliferato nell'esercizio delle loro attività grazie alle agevolazioni che sono state loro fornite dai capi dell'organizzazione mafiosa" (grassetto aggiunto).

222. Per i giudici della Corte d'appello, le prove prodotte nel procedimento penale hanno dimostrato come fatto incontestato ("indubbio", "provato", "certamente") che i fratelli Cavallotti abbiano tratto beneficio dalla Mafia e che il successo delle loro imprese dipendesse dalle agevolazioni ricevute dalla Mafia. Il vantaggio indebito che l'imprenditore ottiene grazie ai suoi rapporti con l'associazione mafiosa costituisce il nucleo essenziale della nozione di imprenditore colluso. L'imprenditore colluso è colui che paga l'associazione mafiosa per ottenere un vantaggio ingiusto (*qui certant de lucre captando*), mentre l'imprenditore vittima, che assume un atteggiamento meramente passivo, paga il pizzo per evitare un danno ingiusto (*qui certant de damno vitando*). Affermare che i Cavallotti abbiano ottenuto con certezza un vantaggio significa riconoscerli penalmente responsabili. Anche in questo caso, il linguaggio usato nel decreto del 2014 è andato ben oltre un semplice sospetto in ordine alla responsabilità penale dei Cavallotti, e si è manifestamente configurato come un vero e proprio giudizio di inequivocabile colpevolezza, basato sulle stesse prove che erano state prodotte davanti ai giudici penali.

223. La Corte d'appello ha aggiunto che: "**trattandosi**, come si è visto, di gare o licitazioni private già concordare ed aggiudicate attraverso il sistema della turnazione che



veniva gestito dall'organizzazione mafiosa, **non appare contestabile** che chi da tale sistema ne ha acquisito un beneficio economico [...] doveva necessariamente esser parte operativa di quell'illecito sistema" (grassetto aggiunto).

224. Per la Corte d'appello, era incontestabile che le gare vinte dai Cavallotti fossero manipolate. Manipolare una gara integra il reato di turbata libertà degli incanti. I Cavallotti erano, per la Corte d'appello, parte attiva del sistema illecito di spartizione degli appalti e, per esclusione logica, non potevano essere considerati vittime della Mafia, poiché avevano tratto un vantaggio economico dal reato di turbata libertà degli incanti, del quale erano colpevoli.

225. Secondo i giudici della Corte d'appello:

“non risulta che i CAVALLOTTI abbiano posto in essere alcun concreto comportamento dal quale poter desumere un effettivo distacco dei medesimi dal sodalizio criminale mafioso, di cui **hanno fatto parte per lungo tempo** (negli anni '80 e '90) al punto da intrattenere relazioni criminali con esponenti di vertice dell'organizzazione [...], **al servizio dei quali avevano posto** la loro attività imprenditoriale e **dai quali ricevevano** protezione e copertura al punto da modificare le regole ordinarie nell'attribuzione delle gare d'appalto e delle licitazioni [...], e così **proliferare nell'attività di impresa, sotto l'ala protettrice di Cosa Nostra**. [I Cavallotti] hanno intrattenuto rapporti duraturi con soggetti di elevato spessore mafioso, **intrattenendo con gli stessi affari per fruire di lucrosi vantaggi** nel settore dell'imprenditoria collusa mafiosa” (grassetto aggiunto).

226. In questo passaggio, il decreto affermava che i Cavallotti avevano fatto parte dell'associazione mafiosa. “Far parte” di un'associazione mafiosa costituisce l'essenza stessa della partecipazione penalmente rilevante. In questo caso, l'espressione linguistica utilizzata dai giudici assume un'importanza cruciale, considerando la distinzione semantica che i giudici delle misure di prevenzione attribuiscono ai concetti di “partecipazione” (rilevante ai fini penali) e “appartenenza” (rilevante ai fini delle misure di prevenzione). L'espressione “far parte”, nella lingua italiana, richiama il concetto di partecipazione: un partecipe è una persona che è parte di qualcosa. Poiché il partecipe è responsabile del reato punibile ai sensi dell'articolo 416-*bis* del Codice penale, il decreto,

affermando che i Cavallotti “hanno fatto parte [...] dell’associazione mafiosa”, ha espresso un giudizio di colpevolezza. È altresì evidente che affermazioni come “proliferare nell’attività di impresa, sotto l’ala protettrice di Cosa Nostra”, “intrattenendo con [soggetti di elevato spessore mafioso] affari per fruire di lucrosi vantaggi nel settore dell’imprenditoria collusa mafiosa” e “modificare le regole ordinarie nell’attribuzione delle gare d’appalto e delle licitazioni” implicano un giudizio di colpevolezza rispettivamente per i reati di associazione mafiosa e turbata libertà degli incanti. Come sancito dalla Corte di cassazione nella sentenza *Sottile*, “la dilatazione - impropria - del significato del termine utilizzato dal legislatore in chiave di connotazione del comportamento - ove l'appartenenza evoca il "far parte" o almeno il rendere un contributo concreto al gruppo - sarebbe non solo di per sé illegittima ma foriera di una inaccettabile esposizione del sistema interno a nuove denunce di violazione dei parametri convenzionali, aspetto che deve orientare l'attività interpretativa verso linee di compatibilità, nel complesso quadro dei rapporti tra le fonti di produzione e interpretazione del diritto”.

d) Il linguaggio e le motivazioni della sentenza della Corte di cassazione del 2015

227. La sentenza della Corte di cassazione del 2015 non ha posto rimedio alla violazione. Al contrario, ha rafforzato la presunzione di colpevolezza dei fratelli Cavallotti ritenendo provata una “realtà di fondo”:

“**restava nondimeno immutata la realtà di fondo** [...], ossia la *vicinanza* dei Cavallotti, risalente agli anni '80, ai vertici di *Cosa Nostra*, sino al massimo esponente, Bernardo Provenzano, che, latitante, aveva "preso" i Cavallotti sotto la sua *ala protettrice*, sino al punto da "*raccomandarli*" espressamente, a mezzo dei c.d. *pizzini*, per l'assegnazione di appalti e commesse pubbliche [...]. I Cavallotti [erano indicati] come impresa vicina al *gotha* mafioso, dalla cui vicinanza traevano fonte di enorme vantaggio, riuscendo ad aggiudicarsi gare pubbliche, per ragguardevoli importi, proprio grazie ad *intercessioni* mafiose [...]. I Cavallotti erano inseriti nel piano strategico di gestione degli appalti, che Cosa Nostra

adottava e controllava, secondo una precisa turnazione, ai fini dell'assegnazione alle imprese di suo gradimento dei più lucrosi appalti nell'intera regione siciliana”.

228. Nel caso di specie, il contributo funzionale che caratterizza l'appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso sarebbe potuto derivare solo dalla constatazione di un vantaggio concreto per i fratelli Cavallotti derivante dal presunto patto bilaterale, circostanza che era stata espressamente esclusa nel procedimento penale. La sentenza della Corte di cassazione del 2004 aveva concluso che la sentenza appellata non aveva fornito “puntuale ed individualizzante spiegazione di quale ruolo consapevolmente attivo e apprezzabilmente efficiente abbiano avuto i ricorrenti in rapporto alla sussistenza e consistenza dell'associazione mafiosa, né tantomeno spiegato ‘come, quando e perché’ si siano effettivamente avvalsi della forza di intimidazione e del vincolo di omertà che tipicizza della forma criminalmente associativa”, e la sentenza della Corte d'appello del 2010 aveva rilevato che “[m]ancano prove indicative di controprestazione, di determinate istituzioni di rapporto societari o fiduciari, di specifici conferimenti societari, anche occulti, di intestazioni fittizie”. Sebbene la sentenza della Corte di cassazione del 2004 e quella della Corte d'appello del 2010 avessero escluso il fatto storico su cui fondare il concetto di appartenenza ad un'associazione mafiosa, la sentenza della Cassazione del 2015 ha dato per acquisito quel fatto storico, considerandolo come una “realtà di fondo” e rimproverando i ricorrenti per non essersi mai pentiti di tale realtà né di aver cambiato vita.

229. Sorprendentemente, nel 2015, la Corte di cassazione ha potuto ritenere accertato un fatto storico molto datato, ovvero una “vicinanza dei Cavallotti, risalente agli anni '80, ai vertici di Cosa Nostra”, di cui la stessa Corte, nel 2004, non aveva trovato alcuna prova. È lapalissiano che, più tempo passa dai fatti, meno è probabile che si riesca ad accertare la verità in base alle prove di tali fatti. In questa prospettiva, appare difficilmente convincente che, a trentacinque anni di distanza dai fatti, la sentenza della Corte di cassazione del 2015 potesse essere meglio attrezzata per accertare la “realtà di fondo” rispetto alla sentenza del 2004, e potesse riscrivere la storia sulla base delle stesse identiche prove esaminate undici anni prima.

### 3. Conclusione preliminare

230. Ritengo che le parole e le espressioni sopra menzionate non rappresentino un infelice *lapsus* (*a contrario*, *Englert c. Germania*, n. 10282/83, §§ 39 e 41, 25 agosto 1987; *Allen c. Regno Unito*, cit., § 126; e *Cleve c. Germania*, n. 48144/09, §§ 54-55, 15 gennaio 2015). Al contrario, si tratta di espressioni esplicite e reiterate della profonda convinzione dei giudici della prevenzione che le prove acquisite nei procedimenti penali sarebbero state idonee a fondare il giudizio di responsabilità penale dei fratelli Cavallotti, suggerendo chiaramente che i procedimenti penali avrebbero potuto e dovuto concludersi diversamente (*Neallon e Hallam c. Regno Unito* [GC], nn. 32483/19 e 35049/19, § 168, 11 giugno 2024).
231. Il Governo ammette che la partecipazione e l'appartenenza sono “collegate allo stesso fenomeno criminale” (cfr. paragrafo 89 delle loro Osservazioni) e riconosce che le decisioni dei giudici nazionali possono aver riflesso, tramite certe “suggerzioni”, un’opinione di colpevolezza, ma tenta di controbilanciare il valore di tali “suggerzioni” richiamando il “contesto specifico e la funzione dei procedimenti di prevenzione” (cfr. paragrafo 92 delle loro Osservazioni). È evidente che il Governo non si sforza affatto di spiegare tali “suggerzioni” di colpevolezza da parte dei giudici nazionali, poiché l’argomento controbilanciante non chiarisce perché i giudici della prevenzione dovrebbero essere liberi di formulare simili “suggerzioni” di colpevolezza, pur mettendo in discussione l’accertamento storico dell’assenza di colpevolezza effettuato nel procedimento penale.
232. Alla luce di quanto sopra, ritengo che l’eccezione sollevata dal Governo sia infondata e che vi sia stata una violazione dell’articolo 6 § 2 della Convenzione.

## C. Sull’articolo 7 della Convenzione

### 1. Principi generali

233. Il punto di partenza per qualsiasi valutazione circa l’esistenza di una “sanzione” è verificare se la misura in questione sia stata disposta a seguito di una condanna per un “reato”. Tuttavia, tale principio è solo uno dei criteri rilevanti e la mancanza di una

condanna da parte dei giudici penali non è sufficiente ad escludere l'esistenza di una "sanzione" ai sensi dell'articolo 7 (*G.I.E.M. S.R.L. e altri c. Italia* (merito) [GC], citata sopra, §§ 215-219). Altri fattori possono essere ritenuti rilevanti a tal fine, come la natura e la finalità della misura in questione, le procedure collegate alla sua applicazione ed esecuzione, nonché la sua severità (*Welch c. Regno Unito*, citata sopra, § 28; *Jamil c. Francia*, n. 15917/89, § 31, 8 giugno 1995; *M. c. Germania*, n. 19359/04, § 120, 17 dicembre 2009; e *Del Río Prada c. Spagna* [GC], n. 42750/09, § 82, 21 ottobre 2013).

234. Recentemente, la confisca di prevenzione è stata oggetto del ricorso *Garofalo e altri c. Italia*, citato sopra. È importante osservare che tale decisione fa riferimento al Codice Antimafia applicato nel procedimento interno, mentre il caso Cavallotti riguarda le disposizioni della Legge n. 575/1965 e successive modifiche, che non coincidono esattamente nel contenuto.

235. Nella suddetta decisione, la Corte non ha del tutto ragione quando afferma che: "alla luce delle riforme del 2008-09, la misura ha perso la sua originaria finalità di prevenzione (in senso stretto) ed ha mutato natura. In particolare, le misure di confisca possono ora essere disposte in modo indipendente e autonomo rispetto alle misure di prevenzione personali (si vedano, *supra*, i paragrafi 20 e 25), indipendentemente dalla "pericolosità attuale" per la società della persona interessata (v. paragrafo 21), e persino in caso di morte di quest'ultima (si veda, *supra*, paragrafo 25), anche quando i beni in questione appartengono a soggetti che non sono, e non sono mai stati, pericolosi per la società" (*Garofalo e altri c. Italia*, cit., § 120; traduzione non ufficiale, NdT). Né la Corte costituzionale né la Corte di cassazione ammettono l'applicazione di misure di prevenzione a una persona che non sia mai stata pericolosa per la società. In caso di morte del soggetto indiziato, i giudici nazionali richiedono che la persona doveva essere pericolosa almeno al momento dell'acquisizione illecita del bene e che tale pericolosità doveva essersi trasmessa al bene stesso.

236. Tuttavia, la Corte ha ragione nel sottolineare che: "la misura ha cambiato in modo significativo la sua natura. Nella sua configurazione originaria, essa si basava su una valutazione prognostica: l'accertamento del fatto che l'individuo potesse presumersi autore di reati aveva come finalità una valutazione del rischio che potessero essere commessi ulteriori reati in futuro. Nella configurazione attuale, al contrario, la misura si fonda su una valutazione diagnostica: le autorità interne devono accertare se, durante un

determinato periodo di tempo, l'individuo interessato potesse presumersi autore di reati e se, in quel periodo, egli avesse acquisito beni di cui non sia dimostrabile la legittima provenienza" (*Garofalo e altri c. Italia*, cit., § 121; traduzione non ufficiale, NdT).

237. La Corte ha concluso che la confisca di prevenzione ha una natura ripristinatoria e pertanto non costituisce una sanzione ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Prima di valutare gli argomenti della Corte, esaminerò in dettaglio il diritto italiano e la relativa giurisprudenza.

## **2. Applicazione dei principi generali al caso di specie**

### **a) Qualificazione della misura secondo il diritto interno e la giurisprudenza**

238. La lettera della Legge n. 575/1965 e delle sue successive modifiche indicava chiaramente la natura penale della confisca di prevenzione. Nella versione in vigore al 31 maggio 1999, essa conteneva sette richiami al Codice penale (agli articoli 2-*sexies*, 3-*quater*, 7 e 9); nella versione in vigore al 29 settembre 2011, sei richiami al Codice penale (agli articoli 3-*quater*, 7 e 9). L'articolo 18 della Legge n. 152/1975, che ampliava l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della Legge n. 575/1965, includeva concetti di diritto penale come "atti preparatori", "mandanti, istigatori e finanziatori". Gli stessi concetti si ritrovano all'articolo 4 del Codice Antimafia. Il linguaggio utilizzato dal legislatore è chiaramente indicativo dell'elevato disvalore sociale attribuito alla condotta del sospettato, un elemento che costituisce la base anche per gravi sanzioni penali. Per usare una metafora, il legislatore rappresenta il destinatario di tali disposizioni come un soggetto coinvolto in attività criminali, e non semplicemente in condotte illecite civili o amministrative.

239. È particolarmente rilevante che la legge equiparasse lo status del proposto a quello della persona sottoposta a procedimento penale. Gli articoli 3-*quater* e 3-*quinquies* della Legge n. 575/1965, vigenti al momento del decreto di confisca, prevedevano la sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni delle persone sospettate, con la conseguente nomina di un amministratore giudiziario, qualora, "a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 2-bis o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza di tipo mafioso, ricorrono sufficienti indizi per

ritenere che l'esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del Codice penale o che possa, comunque, agevolare l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 2, **ovvero di persone sottoposte a procedimento penale** per taluno dei delitti indicati nel comma 2 [...]” (grassetto aggiunto). La stessa disposizione è presente nell'articolo 34, comma 1, del Codice Antimafia.

240. L'articolo 2-ter della Legge n. 575/1965, come modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera d) del Decreto legislativo n. 92/2008, ha introdotto la confisca di prevenzione per equivalente, consentendo così la confisca di beni di origine lecita a prescindere dalla pericolosità del soggetto e dalla regola della correlazione temporale, mirando esclusivamente a punire una condotta: “Se la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro o di confisca su di essi, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto **denaro o altri beni di valore equivalente**. Analogamente si procede quando i beni non possano essere confiscati in quanto trasferiti legittimamente, prima dell'esecuzione del sequestro, a terzi in buona fede” (grassetto aggiunto). Tale previsione è trasposta nell'articolo 25 del Codice Antimafia.

241. Altre fonti normative confermano la natura penale della confisca di prevenzione, equiparandola a una condanna penale.

242. L'articolo 2 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1967 prevede la perdita del diritto di voto attivo e passivo per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione, alla stregua di coloro che sono stati condannati penalmente.

243. L'articolo 30 della Legge n. 646/1982, vigente al momento del decreto di confisca, imponeva determinati obblighi di comunicazione a “**persone condannate con sentenza definitiva per taluno dei reati** previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero per il 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 già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575” (grassetto aggiunto).

244. L'articolo 34, comma 3, della Legge n. 55/1990, come modificato dall'articolo 2, comma 8, della Legge n. 94/2009, vigente al momento del decreto di confisca, prevedeva che “[I] provvedimenti definitivi con i quali l'autorità giudiziaria applica misure di prevenzione o concede la riabilitazione di cui all'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327, **sono iscritti nel casellario giudiziale secondo le modalità e con le forme stabilite per le condanne penali**” (grassetto aggiunto). Una disposizione simile è contenuta nell'articolo 81, comma 3, del Codice Antimafia.
245. Oltre alla registrazione nel casellario, la normativa prevede un sistema di comunicazioni e informative antimafia per la pubblica amministrazione, inizialmente gestito dal prefetto e oggi disciplinato dalla Banca Dati Nazionale Unica della documentazione Antimafia, pienamente operativa dal 7 gennaio 2016. Ai sensi dell'articolo 10, commi 2 e 7, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998, vigente al momento del decreto di confisca, qualora, a seguito delle verifiche disposte dal prefetto, emergessero elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese interessate, la pubblica amministrazione destinataria dell'informativa antimafia non poteva stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire concessioni o erogazioni. Il tentativo di infiltrazione mafiosa si desumeva: “a) **dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva** per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-*bis*, e 648-*ter* del codice penale, o dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale; b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-*bis*, 2-*ter*, 3-*bis* e 3-*quater* della legge 31 maggio 1965, n. 575” (grassetto aggiunto). Una disposizione analoga è presente nell'articolo 84, commi 3 e 4, lettere a) e b), del Codice Antimafia.
246. L'articolo 122, comma 2, del codice dei contratti pubblici, approvato con il Decreto legislativo n. 36/2023, stabilisce che le stazioni appaltanti debbano risolvere il contratto di appalto qualora nei confronti dell'appaltatore “sia intervenuto un provvedimento definitivo che dispone l'applicazione di una o più misure di prevenzione di cui al codice delle leggi antimafia e delle relative misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero sia intervenuta **sentenza di condanna passata in giudicato per i reati** di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del presente Libro” (grassetto aggiunto).



247. Alla luce di quanto sopra, non vi è ombra di dubbio che la formulazione letterale della normativa interna equipari i soggetti sottoposti a confisca di prevenzione a quelli condannati per reati, così come la misura della confisca di prevenzione alle sanzioni penali, che devono essere registrate con le medesime modalità e impongono gli stessi obblighi di comunicazione. Sia la confisca penale sia quella di prevenzione possono essere sostituite dalla confisca per equivalente, che colpisce beni di origine lecita privi di nesso causale con la pericolosità del soggetto. La legge si spinge anche oltre, equiparando una condanna non definitiva a un provvedimento non definitivo di confisca di prevenzione, al fine di impedire all'imputato o al proposto la stipula di o il conseguimento di appalti pubblici. Per la legge, il "proposto" nei procedimenti di confisca di prevenzione ha lo stesso status giuridico di un imputato sottoposto a misura cautelare o rinviato a giudizio in un procedimento penale. Pertanto, la qualificazione della confisca di prevenzione, secondo il diritto interno, come sanzione penale è inequivocabile.
248. Tuttavia, la qualificazione della confisca di prevenzione nella giurisprudenza interna è tutt'oggi una questione dibattuta. Nel passato non troppo remoto, la Corte di cassazione ha affermato, nelle sentenze *Simonelli* e *Auddino*, che la confisca di prevenzione non ha né natura penale né natura di prevenzione. Per le Sezioni unite, si tratterebbe di un *tertium genus* di natura amministrativa, con effetti e contenuti simili a quelli della confisca prevista dall'articolo 240 del Codice penale (rispettivamente, Cass., sezione unite, sentenze n. 18/1996 e n. 57/2007). Tale orientamento, tuttavia, non riusciva a nascondere il suo carattere meramente retorico, poiché i decreti di confisca non rientrano nel diritto amministrativo e non sono impugnabili dinanzi ai giudici amministrativi.
249. Al contrario, nella sentenza *Occhipinti*, la Corte di cassazione, con un approccio più realistico, ha sottolineato che la confisca di prevenzione ha una natura "oggettivamente sanzionatoria", ritenendo quindi inammissibile la sua applicazione retroattiva in danno del proposto (Cass., V, sentenza n. 14044/2013). Tuttavia, nel 2014, sulla base di un'impostazione strettamente astratta e del peculiare principio della pericolosità immanente del bene, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno cambiato orientamento con la sentenza *Spinelli*, escludendo nuovamente la natura penale della confisca di prevenzione, per evidenti ragioni di politica criminale legate alla volontà di garantire l'applicazione retroattiva della riforma sulla confisca di prevenzione del

2008-2009 (Cass., Sezione unite, sentenza n. 4880/2014). La pronuncia esprimeva affermazioni apparentemente contraddittorie, ammettendo, da un lato, la natura “oggettivamente pericolosa” del bene, che derivava *eo ipso* dalla pericolosità soggettiva del sospettato, ma negando, dall’altro, l’introduzione “nel nostro ordinamento [di] una diretta *actio in rem*”. La non convincente sentenza delle Sezioni unite è stata messa in discussione dalla sentenza *Sottile* (Cass., I, sentenza n. 54119/2017), che ha riconosciuto che, poiché le misure di prevenzione “rientrano in una accezione lata di provvedimenti con portata afflittiva”, deve applicarsi “il generale principio di tassatività e determinatezza della descrizione normativa”.

250. In questo complesso contesto, la Corte costituzionale ha avuto l’arduo compito di dare coerenza alla disomogenea giurisprudenza della Corte di cassazione. Con la sentenza n. 24/2019, ha ricordato che lo scopo originario delle misure di prevenzione patrimoniali non era quello di rimuovere beni intrinsecamente pericolosi, ma piuttosto di colpire i beni nella disponibilità di soggetti socialmente pericolosi. A seguito dei pacchetti sicurezza del 2008-2009, il sequestro e la confisca avrebbero modificato la loro fisionomia, assumendo lo stesso scopo della confisca allargata di cui all’articolo 240-*bis* del Codice penale. Lo scopo perseguito sarebbe stato, in particolare, la tutela del corretto funzionamento del mercato, che poteva essere contaminato dalla persistenza di patrimoni accumulati illecitamente. Tuttavia, il nuovo scopo della confisca di prevenzione non ne avrebbe modificato la natura giuridica, che resterebbe ripristinatoria della situazione che si sarebbe verificata in assenza dell’acquisizione illecita dei beni.

251. In definitiva, per la Corte costituzionale, la confisca di prevenzione ha natura civile, esplicitamente assimilata alla confisca *in rem* esaminata dalla Corte europea dei diritti umani nel caso *Gogitidze e altri c. Georgia*, sopra citato. Poiché il crimine non costituisce un titolo valido di acquisto, la confisca non poteva comportare una punizione del soggetto colpito, ma solo l’effetto di privarlo di qualcosa che non avrebbe potuto acquisire lecitamente. Gli articoli 41 e 42 della Costituzione italiana possono essere invocati per giustificare tali limitazioni al diritto di proprietà e all’iniziativa economica privata, al fine di prevenire infiltrazioni criminali nel sistema economico e, quindi, tutelare il corretto funzionamento del mercato.

252. Per tali motivi, la qualificazione della misura contestata nel diritto e nella giurisprudenza interna è contraddittoria. Occorre quindi approfondire il dibattito

giurisprudenziale interno per valutare la natura e la finalità della discussa misura. È ciò che mi propongo di fare di seguito.

b) Natura e finalità della misura contestata

253. L'interdipendenza tra le finalità delle sanzioni penali e quelle delle misure di prevenzione è resa evidente dalla normativa stessa. L'articolo 2-ter, comma 9, della Legge n. 575/1965 prevedeva la sospensione degli effetti del sequestro di prevenzione laddove fosse stato applicato il sequestro penale. Tale impostazione è stata modificata dall'articolo 30, commi 1, 2 e 3, del Codice Antimafia, con una regola secondo la quale, qualora la confisca penale sia stata applicata prima della confisca di prevenzione, il giudice della prevenzione dichiara che la confisca è stata già eseguita in sede penale. Il punto fondamentale che intendo evidenziare è che, stabilendo una correlazione sostanziale obbligatoria tra i due tipi di confisca, il legislatore ha riconosciuto che perseguono il medesimo fine giuridico.
254. Questa correlazione sostanziale tra le finalità delle sanzioni penali e delle misure di prevenzione emerge anche dall'articolo 166, comma 2, del Codice penale, secondo cui una condanna a pena condizionalmente sospesa non può in alcun caso costituire l'unico presupposto per l'applicazione di misure di prevenzione. Inoltre, quando l'esecuzione della misura di prevenzione è sospesa per l'espiazione di una pena, occorre una rivalutazione della pericolosità del proposto al momento dell'esecuzione della misura, ai sensi dell'articolo 14, comma 2-ter, del Codice Antimafia, come modificato dall'articolo 4 della Legge n. 161/2017, che ha dato attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 291/2013. Le conseguenze delle misure di prevenzione, inoltre, persistono anche dopo la cessazione della misura personale, fino alla concessione della riabilitazione, previa dimostrazione di segni tangibili di buona condotta, secondo i criteri dell'articolo 178 del Codice penale e le disposizioni del Codice di procedura penale (articolo 15, comma 3, della Legge n. 327/1988 e articolo 70, comma 3, del Codice Antimafia).
255. Proprio perché le misure di prevenzione e le sanzioni penali perseguono lo stesso fine giuridico, la legge riconosce un effetto pregiudizievole alla sentenza condizionalmente sospesa nei procedimenti di prevenzione e richiede una rivalutazione

dei requisiti della misura di prevenzione dopo l'espiazione della pena, anche ai fini della riabilitazione. Dunque, queste disposizioni dimostrano che la colpevolezza del proposto non è irrilevante ai fini della confisca di prevenzione.

256. Tuttavia, la giurisprudenza interna più recente si è concentrata sul presunto scopo macroeconomico della misura contestata, ovvero la rimozione dal circuito economico dei beni di origine illecita, uno scopo che non dipenderebbe logicamente dalla prognosi di pericolosità sociale del soggetto proposto. Secondo tale giurisprudenza, la finalità della confisca di prevenzione non è più quella originaria attribuitale dalla Legge Rognoni-La Torre, cioè evitare che un soggetto pericoloso utilizzi i propri beni per commettere reati, poiché in tal caso sarebbe inutile confiscare i beni di soggetti non pericolosi o addirittura deceduti. Non è infatti possibile prevenire i reati di una persona che non è più socialmente pericolosa, e soprattutto di una persona defunta.

257. D'altra parte, se la finalità della confisca di prevenzione fosse quella di difendere il mercato e la libera concorrenza dalla permanenza di beni di origine illecita, ciò sarebbe in contraddizione con la vocazione alla definitività della confisca di prevenzione. Se un decreto che impone misure personali è per natura temporaneo, il decreto che impone la confisca prevede la espropriazione definitiva del patrimonio illecito da parte dello Stato, una conseguenza giuridica che può essere annullata solo eccezionalmente. Il carattere potenzialmente definitivo dell'espropriazione operata dalla confisca di prevenzione è logicamente incompatibile con la tesi della rimozione di beni pericolosi dal mercato a tutela della concorrenza, a meno che non si presuma che tali beni siano non solo "oggettivamente pericolosi", ma anche permanentemente pericolosi, persino quando sono sotto amministrazione giudiziaria. Una tale presunzione rappresenta una finzione giuridica irrazionale, priva di qualsiasi riscontro nella realtà.

258. Sul piano della razionalità, va aggiunto che è altamente discutibile presumere che nei casi di pericolosità generica vi sia sempre un illecito arricchimento, e ancor più che tale arricchimento metta in pericolo il mercato e la concorrenza. Non vi è alcun supporto fattuale per tale presunzione, che appare irrazionale. Ciò evidentemente mette in discussione la tesi secondo cui, in questi casi, il patrimonio del soggetto proposto debba essere confiscato per difendere il mercato e la concorrenza dalla permanenza di beni di origine illecita. Presumere che un borseggiatore che vive della propria attività nelle strade di Roma rappresenti un pericolo per il mercato e la libera concorrenza, e che i beni di

origine illecita in suo possesso possano insidiosamente infiltrarsi ed arrecare danno all'economia lecita italiana, è una finzione giuridica irrazionale.

259. In sintesi, la sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019 ha cercato di armonizzare gli approcci metodologici delle sentenze *Spinelli* e *Occhipinti*, riconoscendo la metamorfosi di una misura originariamente orientata al controllo statale della marginalità sociale, successivamente convertita in una forma di controllo statale della ricchezza sospetta e non giustificata. Tuttavia, questo tentativo è fallito, perché i due approcci sono inconciliabili.

260. La sentenza n. 24/2019 ha contraddetto la sentenza *Spinelli* nella misura in cui il fine restitutorio, affermato dalla Corte costituzionale, è analogo a quello che la sentenza *Occhipinti* aveva evidenziato per riconoscere la natura oggettivamente punitiva della confisca (“privare il reo di un qualunque beneficio economico derivante dall’attività criminosa”). Tuttavia, il fine restitutorio era stato escluso dalla sentenza *Spinelli* per riaffermare la natura di prevenzione della misura. Inoltre, l’assimilazione da parte della Corte costituzionale della confisca di prevenzione al tipo di confisca esaminato dalla Corte europea dei diritti umani nel caso *Gogitidze e altri c. Georgia*, e quindi a uno strumento di diritto civile, contraddiceva espressamente la sentenza *Spinelli*, secondo cui la confisca di prevenzione non aveva introdotto un’*actio in rem* nell’ordinamento giuridico italiano.

261. I giudici della Consulta sono giunti persino a riconoscere la “indubbia dimensione afflittiva” delle misure di prevenzione, come avevano fatto le sentenze *Occhipinti* e *Sottile*, ma l’hanno ridimensionata fino a definirla una “conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato”. L’approccio strettamente astratto della Corte di cassazione nella sentenza *Spinelli* è incompatibile con i criteri *Engel* nella misura in cui non prendeva in considerazione le gravi conseguenze della confisca. Lo stesso approccio astratto ha inficiato la tesi della Corte costituzionale sulla minore importanza della “conseguenza collaterale” della confisca di prevenzione. Avanzando la tesi dei danni collaterali costituzionalmente tollerabili, i giudici costituzionali nel 2019 hanno dimenticato l’insegnamento dei loro predecessori che, nove anni prima, nella fondamentale sentenza n. 93/2010, avevano sottolineato che la confisca di prevenzione colpiva “in modo normalmente ‘massiccio’ e in componenti di particolare

rilievo” il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica, producendo “misure anche gravemente ‘inabilitanti’”.

262. Pertanto, la finalità prospettata dalla Corte costituzionale per giustificare la misura contestata non convince, non solo perché si basa su una finzione giuridica irrazionale, come dimostrato sopra, ma, ancor peggio, perché degrada la mortificazione delle persone colpite dalla confisca di prevenzione a semplici “danni collaterali” della politica statale di controllo della presunta pericolosità sociale.

263. In questo contesto, sostenere la finalità restitutoria della confisca di prevenzione per negarne la natura punitiva può derivare solo da un inammissibile fraintendimento dei principi fondamentali del diritto penale. Come principio generale, la finalità di ristabilire la situazione antecedente al reato è una delle caratteristiche che qualificano la teoria retributiva della pena fin dall'età moderna e dall'irruzione dell'Illuminismo nella scienza penalistica.

264. Da Immanuel Kant in poi, la teoria retributiva della pena afferma che la retribuzione mira al ripristino dello *status quo ante*, e che la restituzione è l'unica forma logica e ontologica della vera retribuzione. Il fine di prevenzione è *eo ipso* escluso quando lo scopo perseguito dalla misura è la restituzione, poiché il ripristino dello *status quo ante* guarda al passato, ossia alla situazione esistente prima dell'arricchimento illecito, e non al futuro. La confisca di prevenzione si basa sull'assunto della commissione di reati a scopo di lucro per i quali non è possibile ottenere prove sufficienti per una condanna, e ha quindi una connotazione retributiva piuttosto anacronistica.

265. La tesi della natura restitutivo-retributiva della confisca di prevenzione trova conferma in quella giurisprudenza che ammette la confisca non solo dei beni illecitamente acquisiti, ma anche di quelli di provenienza lecita accertata, ad esempio, nel caso di un'impresa mafiosa, anche in presenza della provata liceità del capitale inizialmente investito (Cass., V, sentenza n. 16311/2014); oppure del terreno di provata origine lecita sul quale è stato costruito un edificio con fondi di origine sospetta (Cass., V, sentenza n. 49479/2009); o ancora del capitale sociale (comprese le quote di terzi), nonostante l'origine legittima dei fondi usati per la sottoscrizione, qualora sia accertata la disponibilità sostanziale dell'impresa da parte del proposto (Cass., II, sentenza n. 9774/2015). Questa giurisprudenza dimostra quanto sia lontano dalla realtà il richiamo della Corte costituzionale alla “proporzionalità” (sentenza n. 24/2019) tra i beni confiscati

e i concreti profitti illeciti derivanti dal crimine, e quanto invece la realtà sia vicina a una vera e propria confisca *omnimodus* che impoverisce il proposto più di quanto questi si sia arricchito.

266. Ma non finisce qui.

267. Esiste un'altra caratteristica straordinaria della confisca di prevenzione che va oltre la punizione retributivo-restitutiva tipica dell'età moderna, la quale presupponeva comunque una forma di responsabilità personale. Come l'antica responsabilità familiare (*Sippenhaftung*) del Medioevo, la confisca di prevenzione può colpire la famiglia o il clan (*Sippen*) che si suppone condivida la responsabilità per un crimine o un atto illecito commesso da uno dei suoi membri, anche dopo la sua morte, giustificando così una forma di punizione collettiva. Il culmine di questo strumento di repressione della pericolosità sociale in stile medioevale è rappresentato dall'ammissibilità della confisca dei beni ereditati dagli eredi del proposto, i quali vengono chiamati nel procedimento per contestare la "pericolosità immanente" dei beni del defunto (Corte costituzionale, sentenze n. 21/2012 e n. 216/2012, che non ravvisano violazione degli artt. 24 e 111 Cost.). Il carattere surreale di tali procedimenti è aggravato dal fatto che i giudici possono confiscare beni che il defunto aveva nella sua disponibilità tramite terzi che non sono neppure suoi eredi, ma che si ritiene abbiano agito come prestanome del *de cuius* al momento della sua morte (Cass., Sezione unite, sentenza n. 12621/2017).

268. Pertanto, la finalità della confisca discussa non è di prevenzione, ma di tipo essenzialmente retributivo-restitutivo, configurando una forma di punizione in stile *Sippenhaftung* medievale, che può potenzialmente essere trasmessa agli eredi e a qualsiasi persona che frequentava il sospettato al momento della sua morte.

c) Le procedure coinvolte nell'adozione e nell'attuazione della misura contestata

269. Gli articoli 2-*bis*, 2-*ter*, 4 e 9 della Legge n. 575 del 1965, nella versione in vigore al 31 maggio 1999, contenevano cinque rinvii alle disposizioni del Codice di procedura penale. Nella versione in vigore al 29 settembre 2011, vi erano sei rinvii al Codice di procedura penale, negli articoli 1, 2-*ter*, 2-*quater*, 4 e 10. In particolar modo, l'articolo 2-*ter* prevedeva che il procedimento di confisca potesse essere avviato o proseguito quando

la persona fosse sottoposta a misura di sicurezza detentiva o a libertà vigilata, e che il sequestro e la confisca potessero essere disposti anche con riferimento a beni sequestrati nel procedimento penale, ma che i relativi effetti sarebbero rimasti sospesi per tutta la durata dello stesso e si sarebbero estinti nel caso in cui, nel procedimento penale, fosse disposta la confisca di quei beni.

270. L'applicabilità delle disposizioni del Codice di procedura penale ai procedimenti di confisca e l'intercambiabilità tra la confisca penale prevista dallo stesso codice e la confisca di prevenzione prevista dalla Legge n. 575/1965 indicano da sole la natura penale della confisca di prevenzione.

271. Il legislatore è ancora più esplicito nella normativa nazionale che attua la Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni di confisca. L'articolo 1, comma 3, lettera d), del Decreto legislativo n. 137/2015 definisce i procedimenti per l'applicazione della confisca di prevenzione secondo il Codice Antimafia come "procedimenti penali": "(d) decisione di confisca: **un provvedimento emesso da un'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale, che consiste nel privare definitivamente di un bene un soggetto**, inclusi i provvedimenti di confisca disposti ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e quelli disposti ai sensi degli articoli 24 e 34 del codice delle leggi antimafia e **delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni**" (grassetto aggiunto).

272. L'analisi delle procedure coinvolte nell'adozione e nell'attuazione della misura contestata conferma quanto emerge già dalla lettera della legge.

273. La fase delle indagini preliminari nel procedimento di prevenzione non è regolata; si tratta infatti di una fase caratterizzata dalla pura discrezionalità degli organi inquirenti. La giurisprudenza esclude la natura giurisdizionale di questa fase, e le norme a tutela del diritto di difesa (Cass., sentenza n. 1149/1990). Non solo la legge non prevede alcuna forma di garanzia per il sospettato in questa fase, ma non stabilisce nemmeno un termine massimo per la durata delle indagini, rendendo possibile che una persona sia sottoposta a indagine per anni e anni (Cass., II, sentenza n. 11315/2022). Inoltre, la confisca di prevenzione non è soggetta a prescrizione. L'esercizio dell'azione di prevenzione è



puramente discrezionale, contrariamente all'azione penale che è obbligatoria ai sensi dell'articolo 112 della Costituzione italiana.

274. Il giudice delle misure di prevenzione non è vincolato da alcun criterio nella selezione del materiale raccolto dal Pubblico ministero, anche se proveniente da procedimenti penali, come intercettazioni telefoniche in procedimenti in cui il proposto è stato assolto (Cass., V, sentenza n. 37659/2008), verbali di udienza prodotti in procedimenti penali (Cass., I, sentenza n. 27147/2016) e ordinanze di custodia cautelare in carcere (Cass., VI, sentenza n. 10931/2017), e può anche esercitare d'ufficio il potere istruttorio per raccogliere nuove prove e persino per disporre il sequestro di nuovi beni. Le prove raccolte dal Pubblico ministero durante le indagini penali o di prevenzione segrete possono prevalere su quelle raccolte nel processo, poiché il principio di immediatezza non vincola il giudice nel procedimento di prevenzione.

275. Dal punto di vista della politica giudiziaria interna, la condivisione delle prove tra procedimento penale e di prevenzione è persino promossa dagli organi di governo della magistratura e della procura. Secondo il Consiglio superiore della magistratura “deve con convinzione sottolinearsi l'esigenza che, nell'ambito delle rispettive autonomie, si proceda verso soluzioni concordate, attraverso protocolli e prassi che vadano nella direzione della razionalizzazione delle risorse, della condivisione delle fonti informative e nell'individuazione ragionata delle priorità e degli obiettivi” (Consiglio superiore della magistratura, Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti, Delibera del 13 settembre 2017, p. 13, che ha validato la guida alle buone prassi della Procura della Repubblica distrettuale di Bologna, Nuova disciplina delle misure di prevenzione. Problematiche organizzative ed operative, Delibera del 10 novembre 2017, p. 5).

276. Inoltre, quando vi siano beni sottoposti a sequestro in un procedimento penale per i quali non sia stata disposta la confisca e l'azione penale sia stata archiviata, i giudici di quel processo trasmettono gli atti al Pubblico ministero e alla Direzione nazionale antimafia per l'applicazione delle misure di prevenzione, e il procedimento di prevenzione può svolgersi davanti allo stesso giudice che ha già ordinato il sequestro penale: le cause di incompatibilità previste dal Codice di procedura penale a tutela dell'imparzialità del giudice non si applicano (Cass., I, sentenza n. 6521/1997 e I, sentenza n. 15684/2002).

277. Il principio di correlazione tra l'accusa e la sentenza, previsto dall'articolo 521 del Codice di procedura penale, non si applica al procedimento di confisca di prevenzione. Se emergono fatti diversi da quelli indicati nella proposta, il giudice può modificare il titolo di pericolosità sociale senza previamente contestarlo alla persona proposta. Ciò significa che una persona può subire il sequestro sulla base di un'ipotesi di pericolosità qualificata ma, qualora tale ipotesi venga smentita dalle prove offerte dalla difesa in giudizio, i beni possono comunque essere confiscati sulla base di una pericolosità generica, pertanto, senza che la persona abbia avuto modo di difendersi su quel punto. In altre parole, il giudice può agire nel processo come un Pubblico ministero mascherato, sostituendosi al reale Pubblico ministero con una propria nuova ipotesi di pericolosità.
278. I decreti di confisca di prevenzione possono essere impugnati in Cassazione solo per violazione di legge (Cass., II, sentenza n. 5807/2017), mentre per la confisca allargata possono essere dedotti anche vizi di motivazione (Corte costituzionale, sentenza n. 106/2015), il che significa che i primi possono benissimo fondarsi su motivazioni illogiche.
279. Infine, sebbene l'atto conclusivo del procedimento di prevenzione abbia natura sostanziale di sentenza, il giudicato di prevenzione opera *rebus sic stantibus*: il procedimento di prevenzione può essere aperto, chiuso e poi riaperto indefinitamente se emergono nuovi fatti o nuove norme (Cass., I, sentenza n. 6515/1997).
280. In sintesi, attuando un modello d'ispirazione strettamente inquisitoria, le norme e la giurisprudenza interne accantonano, nel campo della confisca di prevenzione, alcune delle garanzie previste dal Codice di procedura penale. Non è chiaro perché il procedimento di confisca di prevenzione debba godere di minori garanzie rispetto al processo penale. Non è chiaro nemmeno perché il "principio di giurisdizionalizzazione" affermato nella sentenza n. 93/2010 della Corte costituzionale, sulla base del quale è stato riconosciuto al proposto il diritto a un'udienza pubblica, non abbia condotto anche al riconoscimento del diritto, ben più importante, di impugnare in Cassazione i decreti di confisca fondati su motivazioni illogiche. Se la confisca allargata e quella di prevenzione sono "species di un unico genus" (Corte costituzionale, sentenza n. 24/2019, e già sentenza n. 291/2013), non si comprende perché i poteri di controllo della Corte di cassazione su di esse debbano essere differenti.

281. Solo con un certo grado di ipocrisia si potrebbe sostenere che la differenza tra le garanzie procedurali del procedimento di confisca di prevenzione e quelle del processo penale costituisca un argomento a favore della natura non punitiva e non penale della confisca di prevenzione. Al contrario, la sua natura di stampo medievale, inquisitoria, è un argomento decisivo a favore della natura punitiva e penale della confisca di prevenzione.

d) La gravità della misura contestata

282. L'articolo 10 della Legge n. 575/1965 (nella versione in vigore al 31 maggio 1999 e al 29 settembre 2011, rispettivamente data del decreto di sequestro e data del decreto di confisca) dava una chiara indicazione della gravità delle conseguenze giuridiche della misura contestata, le quali producono effetti pregiudizievoli sulla sfera personale dell'individuo interessato che vanno ben oltre la semplice privazione dell'arricchimento ingiusto derivante dal reato. Il comma 5-ter dell'articolo 10 estendeva le conseguenze previste per le persone sottoposte a misure di prevenzione anche agli individui condannati penalmente per reati gravi ai sensi dell'articolo 51, comma 3-bis del Codice di procedura penale. Disposizioni simili si trovano nell'articolo 67 del Codice Antimafia.

283. In considerazione della gravità di tali effetti, suonerebbe come puro fariseismo sostenere che la confisca di prevenzione non sia una pena perché non può mai essere convertita in una misura comportante una privazione della libertà, come le pene pecuniarie (si veda *infra*, tornerò su questo argomento). Gli effetti della confisca di prevenzione sono ben noti a ogni adulto in Italia: incidono drasticamente sui diritti costituzionali e umani, quali il diritto di proprietà e il diritto all'iniziativa economica privata, poiché essa può colpire un ammontare di beni che supera qualsiasi presunto profitto netto derivante dal reato, e il diritto alla reputazione sociale, in quanto ha un forte effetto stigmatizzante. Il caso in esame mostra quanto drammaticamente possano essere compromesse le vite dei proposti dal punto di vista patrimoniale, familiare e personale e la Corte di Strasburgo non dovrebbe ignorare tali effetti, come invece ha fatto nel caso *Garofalo e altri*, quando ha ritenuto decisivo il fine ripristinatorio della misura di confisca

ma ha considerato irrilevante la sua imposizione da parte di un tribunale penale e, soprattutto, la sua gravità.

284. Lo stesso discutibile approccio è stato adottato dalla Corte nella sentenza *Balsamo c. San Marino*, citata sopra, §§ 60-65, che non ha applicato l'articolo 7 a una confisca della somma sequestrata di 1.920.785,50 euro, oltre ad una confisca per equivalente di 490.000 euro, considerata di origine illecita e imposta al termine del procedimento penale contro i ricorrenti, nonostante la loro assoluzione dall'accusa di riciclaggio per assenza dell'elemento soggettivo del reato. È sorprendente l'argomentazione della Corte secondo cui l'importo in questione "non è sufficientemente grave da assicurare la sua classificazione come sanzione penale" (§ 64). Ma ciò che colpisce maggiormente la sensibilità di ogni penalista è l'argomento secondo cui "è stato accertato che i fondi hanno un'origine illecita, e i ricorrenti ne sono ora consapevoli" (§ 62), implicando che l'elemento soggettivo del reato di riciclaggio fosse stato dimostrato nello stesso procedimento penale in cui era stato invece escluso. È preoccupante che la Corte europea abbia effettuato una valutazione *ex post facto*, anzi *post factum absolutus*, della mancanza di *mens rea* degli imputati, il che indica chiaramente la natura punitiva della confisca.

285. Pertanto, i criteri dell'articolo 7 per la qualificazione della confisca di prevenzione come sanzione penale nel presente caso sono soddisfatti e, di conseguenza, lo sono anche i criteri *Engel* per considerare il procedimento di confisca di prevenzione come un procedimento determinante un'accusa penale ai sensi dell'articolo 6, §§ 1-3. Se il testo della legge è chiaro nell'indicare la natura penale della confisca di prevenzione, la più rilevante giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale non lo è, lasciando spazio a interpretazioni diverse da parte di tribunali differenti. Nella giurisprudenza interna, lo scopo della protezione del corretto funzionamento del mercato e della libera concorrenza si basa su una finzione giuridica illogica, volta a salvaguardare retoricamente la compatibilità costituzionale della confisca di prevenzione con il diritto di proprietà e all'iniziativa economica privata, dato che non esiste una base costituzionale esplicita per le misure di prevenzione. La connotazione ripristinatoria dello scopo dell'interferenza, secondo la giurisprudenza interna, nasconde la sua vera natura retributiva, cioè punitiva. La legittimazione degli effetti della confisca di prevenzione opera ancora, secondo la giurisprudenza, attraverso un'equiparazione con la confisca allargata, ma questa equiparazione rafforza solo la natura punitiva della prima poiché la

seconda, pur indipendente da un nesso concreto tra i beni e un reato, presuppone comunque la condanna per un reato a scopo di lucro, con l'accertamento sostanziale di un reato specifico, oltre ogni ragionevole dubbio, nell'ambito di un giusto processo penale con onere della prova a carico del Pubblico ministero e la presunzione di innocenza a favore dell'imputato.

### 3. Conclusione preliminare

i. Sulla decisione *Garofalo e altri* come precedente per il caso di specie

286. Poiché la Corte deve andare oltre le apparenze e valutare autonomamente se una misura specifica costituisca, nella sostanza, una sanzione penale ai sensi dell'articolo 7 § 1 (ad esempio, *Welch c. Regno Unito*, sopra citata, § 27, e *Jamil c. Francia*, sopra citata, § 30), e alla luce delle considerazioni esposte, la mia conclusione preliminare è che la confisca di prevenzione costituisce una sanzione penale e il sequestro di prevenzione è una misura cautelare finalizzata all'applicazione di tale sanzione, rientrando così nell'ambito materiale dell'articolo 7 e, di conseguenza, nell'aspetto penale dell'articolo 6.
287. Sono consapevole che la mia conclusione diverge da quella della Corte nel caso *Garofalo e altri c. Italia*, sopra citato. Dopo aver esaminato in dettaglio il diritto interno e la giurisprudenza italiana, sono ora in grado di valutare gli argomenti della Corte.
288. Per quanto riguarda la qualificazione della confisca di prevenzione nel diritto interno, contesto l'affermazione della Corte secondo cui le misure di confisca in questione sarebbero attualmente qualificate dal diritto interno come prevalentemente ripristinatorie. In questo contesto, ribadisco che non vi è alcun dubbio che la lettera del diritto interno equipari le persone soggette a confisca di prevenzione a quelle condannate per reati, così come le misure di confisca di prevenzione alle sanzioni penali, e aggiungo di aver raggiunto tale conclusione basandomi sull'analisi di disposizioni normative interne che la Corte non ha preso in considerazione.
289. Per quanto concerne la natura della confisca di prevenzione, la Corte ha avanzato tre argomenti per dimostrare che tale misura non è punitiva e presenta caratteristiche che la distinguono dalle sanzioni penali.

290. In primo luogo, la Corte ha osservato che il grado di colpevolezza del soggetto è irrilevante per determinare l'ammontare dei beni da confiscare, e che la confisca di prevenzione è indipendente dall'imposizione di sanzioni penali. Come dimostrato sopra, la confisca di prevenzione e quella penale sono intrecciate, e i procedimenti di prevenzione e quelli penali sono interdipendenti nel diritto interno, in quanto condividono il medesimo scopo, anche sotto il profilo dei requisiti richiesti ai fini della riabilitazione sia per i condannati sia per i proposti, e quindi la colpevolezza del proposto non è irrilevante per la confisca di prevenzione. Anche in questo caso, la Corte non ha preso in considerazione le pertinenti disposizioni del diritto interno.

291. In secondo luogo, la Corte ha sottolineato che la confisca di prevenzione è diretta specificamente ai profitti dei reati presumibilmente commessi dall'individuo rientrante in una delle categorie soggettive previste dalla legge, pur in assenza di prove decisive dei reati, e che non può mai essere convertita in una misura comportante la privazione della libertà. Si tratta in realtà di due argomenti distinti, entrambi apparentemente corretti, ma in sostanza errati. Come ampiamente dimostrato *supra*, la confisca di prevenzione comporta gravi conseguenze giuridiche che vanno ben oltre la semplice neutralizzazione dei profitti illeciti. Il fatto che la confisca di prevenzione non possa essere convertita in una misura privativa della libertà non è decisivo di per sé, poiché il tipo di pena applicabile non priva un atto illecito della sua intrinseca natura penale (*Öztürk c. Germania* [GC], n. 8544/79, § 53, 21 febbraio 1984; *Kadubec c. Slovacchia*, n. 27061/95, § 52, 2 settembre 1998; *Ziliberg c. Moldavia*, n. 61821/00, § 33, 1 febbraio 2005, e *Nicoleta Gheorghe c. Romania*, n. 23470/05, § 26, 3 aprile 2012). Se la Corte ha, giustamente, considerato la gravità delle sanzioni applicate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*Menarini Diagnostics SRL c. Italia*, n. 43509/08, 27 settembre 2011) e dalla Consob (*Grande Stevens e altri c. Italia*, n. 18640/10 e altri, 4 marzo 2014), che non sono convertibili in privazioni della libertà e la cui irrogazione non dipende da una previa condanna penale, per ritenerle rientranti nella nozione autonoma di "materia penale", allora ci si aspetta che anche la confisca di prevenzione, che può avere effetti ben più gravi, sia considerata rientrante nella medesima nozione.

292. In terzo luogo, la Corte ha aggiunto che la confisca di prevenzione appare espressione di un crescente consenso internazionale sull'uso della confisca o di misure analoghe per rimuovere beni di origine illecita dalla circolazione economica, con o senza

un previo accertamento di responsabilità penale. Con tutto il rispetto, ritengo che l'analisi della Corte in materia di diritto internazionale e in particolare del quadro giuridico dell'Unione europea sia carente, come già dimostrato.

293. Per quanto riguarda la finalità della confisca di prevenzione, la Corte non ha ritenuto necessario chiarire definitivamente se tale misura abbia mantenuto, dopo la riforma del 2008-2009, una funzione di prevenzione in senso generale. Giustamente, la Corte ha ribadito che lo scopo generale della prevenzione, insito nell'intento di garantire che il crimine non paghi, è altresì compatibile con uno scopo punitivo e può essere considerato esso stesso un elemento costitutivo della nozione di pena.
294. Quanto alla finalità ripristinatoria recentemente prospettata, la Corte ha esposto tre argomenti. Questo costituisce il nucleo centrale del ragionamento della Corte e, con il dovuto rispetto, non concordo. A mio avviso, vi è un fraintendimento di fondo alla base del ragionamento della Corte.
295. In primo luogo, la Corte ha ritenuto che il testo della normativa pertinente, così come interpretato dalla giurisprudenza interna, suggerisca fortemente che la misura in questione sia diretta contro i beni, piuttosto che contro la persona interessata. Oltre a contraddire la sentenza *Spinelli* e a trascurare gli insegnamenti della sentenza della Corte costituzionale n. 291/2013, tale argomento non è compatibile con le previsioni sopra analizzate dell'articolo 2-ter, comma 9, della Legge n. 575/1965, dell'articolo 30, commi 1, 2 e 3, del Codice Antimafia, e risulta difficilmente compatibile con l'articolo 166, comma 2, del Codice penale e con l'articolo 14, comma 2-ter, del Codice Antimafia, come modificato dall'articolo 4 della Legge n. 161/2017.
296. Aggiungo che lo stesso Governo equipara la finalità del procedimento di confisca di prevenzione a quella del procedimento penale, poiché la valutazione della pericolosità si basa sulla connessione a specifici reati ed è destinata a sfociare in un apprezzamento "indiziario", tipico della materia penale [cfr. Circolare relativa all'attuazione del Regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, 2024, p. 10].
297. In secondo luogo, la Corte ha sostenuto che la confisca in questione possa essere applicata esclusivamente ai beni che si presume abbiano avuto origine da attività illecite, per mancanza di prove della loro origine lecita. Questo argomento non può prevalere, perché contraddice l'articolo 2-ter, comma 4, della Legge n. 575/1965, come modificato

dall'articolo 10, comma 1, lettera d), del Decreto legislativo n. 92/2008, e l'articolo 25 del Codice Antimafia, che prevedono l'ammissibilità della confisca di prevenzione per equivalente anche di beni di provenienza lecita. Inoltre, l'argomento trascura la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di confisca di beni lecitamente acquisiti ma incorporati in un'impresa mafiosa.

298. In terzo luogo, la Corte ha invocato la regola della correlazione temporale, secondo cui la misura potrebbe essere applicata solo ai beni acquisiti dalla persona interessata nel periodo in cui avrebbe presumibilmente commesso reati produttivi di profitti illeciti, dimostrando così che la misura mirava a prevenire l'arricchimento ingiusto basato sulla commissione di reati. Tale argomento è errato sotto vari profili. Come verrà dimostrato di seguito, trascura il fatto che la regola della correlazione temporale non si applica a tutte le forme di confisca di prevenzione e, laddove applicabile, è stata essa stessa limitata dalla giurisprudenza (si veda Parte IV-D-2-c-ii).

299. Riguardo alla severità della misura contestata, la Corte ha ritenuto, nel caso *Garofalo ed altri*, che la confisca di prevenzione fosse una "misura di gravità relativa" e ha aggiunto che, "a prescindere dal valore, la confisca è applicabile solo ai beni di cui non è possibile rintracciare la provenienza lecita. In particolare, essa è limitata a quei beni per i quali, a causa della pericolosità sociale dell'individuo al momento dell'acquisizione e della sproporzione tra tali beni e il reddito lecito dell'individuo, sussiste una presunzione giuridicamente giustificata che siano proventi di reato". Ancora una volta, la Corte ha ignorato che la confisca di prevenzione non è limitata ai beni di origine illecita, poiché può colpire anche beni di comprovata origine lecita, in conformità alla giurisprudenza in materia di impresa mafiosa, ampiamente utilizzata dai giudici nazionali per giustificare l'ampio ambito di applicazione dei decreti di confisca nel caso *Cavallotti*.

300. Infine, per quanto riguarda i procedimenti di adozione ed esecuzione della misura contestata, la Corte ha osservato che essa era imposta da sezioni specializzate dei tribunali penali, ma ha ridimensionato la rilevanza di tale fatto con due giustificazioni, ovvero che è una caratteristica comune a molte giurisdizioni che i tribunali penali adottino decisioni di natura non penale, e che il decreto di confisca nel caso *Garofalo ed altri* era stato emesso nell'ambito di un procedimento speciale di confisca, in cui la valutazione sull'opportunità della sua applicazione era basata su prove rilevanti, in assenza di una confutazione efficace.



301. Osservo che l'argomento relativo alla competenza dei tribunali penali a giudicare nei procedimenti di confisca di prevenzione, utilizzato dal Governo per affermarne la natura di procedimenti in materia penale [vedi Circolare relativa attuazione del Regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, 2024, p. 10] è stato ritenuto dalla Corte come irrilevante ai fini della qualificazione della confisca di prevenzione come sanzione penale.
302. In ogni caso, mi rammarico che la Corte si sia accontentata di un approccio semplicistico su questo punto importante, limitandosi a trattare la questione della competenza dei tribunali penali, senza considerare né l'indicazione chiara fornita dal dato letterale del diritto interno che qualifica i procedimenti di confisca di prevenzione come procedimenti penali, né le molteplici caratteristiche di tali procedimenti che ne indicano la natura strettamente inquisitoria. Nel presente caso, la natura fortemente inquisitoria dei procedimenti di prevenzione dinanzi ai tribunali penali nazionali ha avuto un impatto significativo sulla sorte della difesa della famiglia Cavallotti. Dimostrerò più avanti che ai ricorrenti non è stata garantita una reale opportunità di presentare le proprie argomentazioni dinanzi ai giudici interni, e che questi ultimi non hanno adeguatamente esaminato le prove sottoposte al loro esame (vedi Parte IV-D-2-c-iv. e v.).
303. In sintesi, tutti i criteri conducono alla stessa conclusione, ma anche a voler ammettere, per ipotesi, che un'analisi separata di ciascun criterio non consenta di trarre una conclusione chiara circa l'esistenza di un'accusa penale, dovrebbe essere adottato un approccio cumulativo (tra le molte autorità, *Bendenoun c. Francia*, n. 12547/86, § 47, 24 febbraio 1994), e alla luce di tale visione olistica non vi è dubbio che la confisca di prevenzione debba essere considerata una sanzione penale.
304. Alla luce di quanto sopra, concludo che le conclusioni della sentenza *Garofalo ed altri c. Italia* devono essere riesaminate alla luce delle disposizioni nazionali sopra menzionate, e che tale riesame deve portare a concludere che la confisca di prevenzione, così come prevista dalla Legge n. 575/1965 e successive modifiche, costituisce una sanzione penale ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione.

ii. Sulla doglianza relativa al concetto di appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso

305. Una volta giunto alla conclusione preliminare di cui sopra, devo ora affrontare le doglianze dei ricorrenti riguardanti l'articolo 7. I ricorrenti sostengono che la loro qualificazione come persone socialmente pericolose, in quanto appartenenti a un'associazione di tipo mafioso, dopo essere stati assolti dall'accusa di partecipazione a tale associazione, violi l'articolo 7.
306. Essi hanno ragione, per due motivi principali: in primo luogo, la nozione di appartenenza a un'associazione di tipo mafioso è troppo vaga per soddisfare il requisito di precisione richiesto dall'articolo 7 e, in secondo luogo, essa contraddice il principio di responsabilità personale che è alla base dell'articolo 7.
307. Il concetto di appartenenza a un'associazione di tipo mafioso non è chiaro nel diritto interno e nella giurisprudenza. Lo stato di incertezza giuridica è apertamente riconosciuto dagli stessi giudici: “è in realtà controverso se, ai fini delle misure di prevenzione, il concetto di ‘appartenenza’ a un'associazione mafiosa vada inteso in senso lato, non potendo identificarsi con quello di ‘partecipazione’ alla associazione [...] ovvero vada inteso in senso stretto, come inserimento all'interno nella struttura associativa delinquenziale con modalità del tutto sovrapponibili a quelle descritte dall'art. 416 bis c.p.” (Cass., I, sentenza n. 43046/2003).
308. Secondo l'orientamento restrittivo, “la valutazione richiesta al giudice deve essere fondata su specifici elementi sintomatici della partecipazione della persona ad un sodalizio criminale “qualificato””, poiché “la qualità di indiziato di prevenzione viene a coincidere con quella di associato richiesta per l'applicazione della sanzione penale, secondo la teoria del c.d. doppio binario, e la differenza tra le due figure consiste solo nel differente livello probatorio richiesto per affermarne l'ontologica esistenza” (Cass., II, sentenza n. 44326/2005). Sulla base di questi presupposti, si è ritenuto che “la valutazione richiesta al giudice deve essere fondata su specifici elementi sintomatici della partecipazione di una persona ad un sodalizio criminale ‘qualificato’” (Cass., I, sentenza n. 2019/1995). Da ciò deriva che il giudice della prevenzione “non può [...] basare la sua valutazione esclusivamente su elementi, la cui ricorrenza nei confronti di un soggetto sia stata esclusa con sentenza passata in giudicato del giudice penale” (Cass., V, sentenza n. 23041/2002). Questo orientamento culmina nella sentenza *Gaglianò* (Cass., VI, sentenza n. 3941/2016), che censura “l'applicazione estensiva [della nozione di appartenenza intesa come contiguità funzionale], la quale finisce per ampliare la categoria dei soggetti

pericolosi in via qualificata per finalità preventive oltre i limiti fissati dal legislatore”. Essa richiede, per la prima volta, “un contributo fattivo proveniente dal proposto alle attività ed allo sviluppo del sodalizio criminale, pena la dilatazione ulteriore del concetto di appartenenza, già esteso al di là della portata testuale, ad un ambito indefinito e soprattutto sganciato da ogni condotta materiale riferibile all'interessato”. La novità consiste nel fatto che, mentre prima bastava una mera contiguità funzionale, ora si specifica che tale contiguità deve essere intesa nel senso che il proposto deve fornire un “contributo fattivo” alle attività e allo sviluppo dell’associazione criminale. “[V]incoli di stretta parentela e dei contatti personali, ancorché significativi dell'esistenza di innegabili rapporti intrattenuti con esponenti del gruppo criminale”, e perfino “precedenti per reati anche gravi (estorsione)” non sono considerati sufficienti per integrare l’‘appartenenza’.

309. **Al contrario, secondo** l’orientamento estensivo, il concetto giuridico di appartenenza a un’associazione mafiosa comprende “una situazione di contiguità all'associazione stessa che - pur senza integrare il fatto-reato tipico del soggetto che organicamente è partecipe (con ruolo direttivo o meno) del sodalizio mafioso - risulti funzionale agli interessi della struttura criminale e nel contempo denoti la pericolosità sociale specifica che sottende al trattamento preventivo” (Cass., I, sentenza n. 5649/2002), e “il concetto di ‘appartenenza’ [ricomprende] tutte quelle aree di contiguità – dal concorso esterno alle varieghe espressioni di cointeressenza – che occorre perseguire per rimuovere ogni forma di fattiva solidarietà al fenomeno della criminalità organizzata, che costituisce terreno fertile per la sua affermazione e radicamento nel territorio” (Cass., I, sentenza n. 1563/2015).

310. In questo contesto giurisprudenziale instabile, sono intervenute le Sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza *Gattuso*, ammettendo che la condotta del concorrente esterno può essere sussunta nella nozione di appartenenza, ma non la “mera collateralità che non si sostanzia in sintomi di un apporto individuabile alla vita della compagine”, richiedendo che il soggetto compia “un’azione, ancorché isolata, che si caratterizzi per essere funzionale agli scopi associativi” (Cass., sezioni unite, sentenza n. 111/2017, con riferimento a Cass., I, sentenza n. 54119/2017). Non sarebbero sufficienti situazioni di contiguità ideologica, comunanza di ‘cultura mafiosa’ o la riconosciuta conoscenza di individui coinvolti nell’associazione mafiosa.

311. L'anno successivo, in un altro caso, la Corte di cassazione ha ritenuto giustificato il rigetto di una istanza di revoca della confisca nonostante una successiva assoluzione in sede penale (Cass., II, sentenza n. 27855/2019). La Corte ha ritenuto che la confisca si basasse su fatti diversi e precedenti rispetto a quelli valutati nel processo penale.
312. In sintesi, le Sezioni unite della Cassazione non hanno superato le incoerenze giurisprudenziali, né tantomeno risolto la mancanza di precisione e prevedibilità della prassi, poiché non hanno chiarito se il concorso esterno costituisca il limite invalicabile della contiguità censurabile nel contesto dei procedimenti di prevenzione e, se sì, se sia comunque possibile qualificare come membro dell'organizzazione mafiosa un soggetto assolto dall'accusa di concorso esterno o da qualsiasi forma di cointeressenza, come l'essersi messo a disposizione attraverso il vincolo mafioso (Cass., Sezioni unite, sentenza n. 36958/2021, la quale ha affermato che tale vincolo non era sufficiente per condannare qualcuno per il reato di partecipazione a un'associazione mafiosa).
313. Le Sezioni unite hanno lasciato ampi margini ai giudici per confiscare i beni di persone assolte, almeno quando nel procedimento di prevenzione si valutano fatti diversi e precedenti rispetto a quelli esaminati nel processo penale (si veda ad esempio Cass., I, sentenza n. 43826/2018) o quando i medesimi fatti sono stati ritenuti non provati in sede penale per insufficienza di prove (per un simile esempio, si veda Cass., V, sentenza n. 17946/2018).
314. La giurisprudenza richiamata è logicamente insostenibile. L'articolo 416-*bis* punisce un vincolo di fedeltà che implica la condivisione consapevole degli scopi dell'associazione criminale e un contributo fattuale al loro perseguimento. Il contributo sufficiente a integrare il reato si esprime sia nell'affiliazione diretta, sia in condotte di sostegno esterno (concorso esterno). Una sentenza di assoluzione esclude qualsiasi partecipazione, interna o esterna, diretta o indiretta, all'associazione criminale. Se la pericolosità della persona coincide con il pericolo rappresentato dal contributo all'attività associativa, l'esclusione di tale contributo implica logicamente l'esclusione della pericolosità della persona.
315. Si potrebbe obiettare che le due figure (appartenente e concorrente esterno) differiscono solo per il grado di accertamento del medesimo fatto. In tal caso, il problema si sposterebbe dalla questione di diritto sostanziale inerente la compatibilità di ciascuno di questi concetti con il principio di legalità, a quella, ancor più controversa, di diritto

processuale, relativa alla ripartizione dell'onere probatorio in relazione a ciascuna di queste condotte. Da un lato, la giurisprudenza richiede che l'accertamento della appartenenza si fondi su elementi di natura fattuale, ossia su circostanze oggettivamente e concretamente identificabili, con esclusione di meri sospetti, insinuazioni o congetture; dall'altro, però, specifica che tale accertamento non richiede indizi gravi, precisi e concordanti come richiesto dall'articolo 192 del Codice di procedura penale (Cass., Sezione unite, sentenza n. 13426/2010; Cass., I, sentenza n. 23641/2014). Questo standard probatorio "variabile" applicato ai procedimenti di prevenzione non è compatibile con il principio di legalità processuale. Inoltre, quando la prova necessaria per dimostrare il concetto di appartenenza si colloca in una posizione "intermedia", in cui la prova disponibile deve andare oltre lo stadio congetturale impreciso e non concordante, ma non deve raggiungere il livello di una vera prova individualizzante, si corre il serio rischio che la prova sufficiente per l'attivazione del procedimento di prevenzione si riduca, in realtà, a meri sospetti. In tal modo, pretendere che l'appartenente sia una figura distinta dal partecipante o dal concorrente esterno, senza spiegare con precisione in cosa consista il contributo funzionale dell'appartenente e come debba essere provato, costituisce una costruzione argomentativa elusiva, che fornisce solo una tutela giuridica irrimediabilmente vaga, e quindi illusoria.

316. Con la stessa logica, si potrebbe sostenere che il procedimento di prevenzione e quello penale abbiano prospettive diverse, poiché la prognosi di pericolosità sociale deve essere formulata con un'ottica *ex ante*, mentre nel processo penale la valutazione è *ex post*, secondo la giurisprudenza *Mannino* (Cass., Sezione unite, sentenza n. 33748/2005). Anche qui, però, l'argomento linguistico non convince, perché la prognosi del giudice della prevenzione si basa comunque su un giudizio retrospettivo (Cass., I, sentenza n. 23641/2014: "il giudizio di prevenzione [...] si alimenta in primis dall'apprezzamento di "fatti" storicamente apprezzabili e costituenti a loro volta "indicatori" della possibilità di iscrivere il soggetto proposto in una delle categorie criminologiche previste dalla legge"). Secondo la stessa legge, il giudizio retrospettivo del giudice della prevenzione consiste in una diagnosi della condotta da cui deriva un arricchimento illecito che si intende sterilizzare, e questa diagnosi guarda al passato, cioè all'origine illecita accertata o non accertata dei beni, non al futuro. Inoltre, giocare con i termini *ex ante/ex post* non elimina

il fatto che ogni prognosi, per essere convincente per un giudice, deve basarsi su fatti passati solidi, e meno solidi sono questi fatti, meno affidabile è la prognosi.

317. Pertanto, le profonde e durature divergenze nella giurisprudenza interna non sono state risolte dai meccanismi interni volti a superare le incoerenze giurisprudenziali, determinando una violazione dell'articolo 7.
318. L'analisi delle decisioni interne nei procedimenti di prevenzione contro la famiglia Cavallotti offre ampie prove di tale violazione. Le norme, considerate da sole o congiuntamente alla prassi giurisprudenziale, non fornivano una base sufficientemente precisa e prevedibile per l'applicazione del provvedimento di confisca contestato nel caso di specie.
319. Secondo il decreto di confisca del 2011, l'appartenente ad un'associazione mafiosa si differenziava dal partecipante "non soltanto sul versante probatorio ma anche sotto l'aspetto sostanziale". Tuttavia, in merito al profilo sostanziale, l'unico aspetto sottolineato dalla Corte era che i destinatari delle misure di prevenzione includevano coloro che erano "indiziati di appartenenza in senso lato al sodalizio mafioso". La Corte non ha spiegato cosa debba intendersi per "appartenenza in senso lato", ma ha semplicemente indicato che l'imprenditore colluso rientra in questa categoria. Ecco il ragionamento della Corte:

"L'inclusione del titolare di una tale azienda tra gli indiziati di appartenere al sodalizio mafioso può ritenersi sussistente [...] quando viene comunque ad instaurarsi tra l'imprenditore e il sodalizio uno stretto vincolo perdurante nel tempo dal quale scaturiscono reciproci obblighi e vantaggi [...]. Una tale condotta non può dunque non essere inquadrata in termini probabilistici quantomeno nella figura del concorso esterno in associazione mafiosa [...] (in tal senso, Cass. pen., Sezioni Unite, 30.10.2002, n. 22327, Carnevale). [...] "l'imprenditore 'colluso', per contro, non si limita a versare le somme richiestegli a titolo di *pizzo*, ma, nel perseguimento del proprio scopo lucrativo tende ad imporsi sul mercato ed a vincere la concorrenza utilizzando quale ordinario strumento d'azione la forza d'intimidazione dell'organizzazione mafiosa. **Pertanto, può conclusivamente affermarsi** la pericolosità sociale qualificata dall'appartenenza all'associazione mafiosa Cosa Nostra degli odierni proposti [...] nel senso sopra declinato di

prolungato, attivo e vantaggioso inserimento nell'ambito dell'imprenditoria colluso-mafiosa" (grassetto aggiunto).

320. Il decreto di confisca ha spiegato il concetto di imprenditore colluso e i criteri elaborati dalla giurisprudenza penale per distinguere questa figura da quella dell'imprenditore vittima dell'associazione mafiosa. L'appartenenza dei Cavallotti alla mafia come indice della loro pericolosità sociale qualificata si delinea precisamente nella forma dell'imprenditore colluso. Il decreto di confisca, richiamando la giurisprudenza penale rilevante, ha riconosciuto che l'imprenditore colluso è un soggetto colpevole almeno del reato di concorso esterno in associazione mafiosa. Considerare un imprenditore socialmente pericoloso perché imprenditore colluso significa implicitamente presumere che l'imprenditore in questione sia colpevole almeno di concorso esterno in associazione mafiosa, reato punibile ai sensi del combinato disposto degli articoli 110 e 416-*bis* del Codice penale. Dopo aver descritto la categoria dell'imprenditore colluso, il decreto di confisca vi riconduce i fratelli Cavallotti usando la congiunzione "pertanto". "Pertanto", nella lingua italiana, è una congiunzione che attribuisce valore deduttivo-conclusivo a una frase o sequenza discorsiva rispetto a quanto precedentemente detto. Utilizzare tale congiunzione dopo aver equiparato l'imprenditore colluso al concorrente esterno e prima dell'affermazione che i fratelli Cavallotti appartengono alla mafia, significa riconoscere che essi, in quanto imprenditori collusi, erano responsabili almeno del reato di concorso esterno in associazione mafiosa.
321. Inoltre, il decreto di confisca ha semplicemente ignorato il principio della pericolosità sociale personale, affermando che il valore delle prove individualizzanti in relazione a ciascun proposto "non può nemmeno sopravvalutarsi", poiché nei procedimenti di prevenzione occorre "valutare la condotta complessivamente tenuta dai proposti e non anche la loro penale e personale responsabilità per uno specifico fatto di reato". Secondo il decreto di confisca, i proposti erano soggettivamente pericolosi perché contribuirono alla "creazione e successiva affermazione sul mercato di un coeso gruppo familiare di imprese, soggetto ad una direzione unitaria ed avvalsi della forza d'intimidazione del vincolo associativo mafioso". È impressionante che il decreto di confisca non abbia fornito nemmeno il minimo indizio su chi abbia fatto cosa, e quando. Nessun dettaglio è

stato fornito su chi abbia usato la “forza intimidatrice”, quando sia stata usata e come. Nulla.

322. Nel valutare il requisito della sproporzione tra il valore dei beni sequestrati e il reddito dichiarato o l'attività economica svolta, il decreto di confisca ha correttamente affermato che tale requisito è indipendente da quello dell'origine illecita dei beni. Tuttavia, ha poi aggiunto che la sproporzione “non deve necessariamente accompagnarsi l'acquisizione del bene in un periodo contestuale o successivo al manifestarsi dell'appartenenza del proposto al sodalizio mafioso ovvero al manifestarsi della pericolosità sociale generica”. Di conseguenza, il decreto ha arbitrariamente determinato l'inizio del periodo di pericolosità in modo vago, fissandolo a metà degli anni '80, nonostante la prima presunta manifestazione di pericolosità fosse avvenuta solo nel 1995, in relazione agli eventi legati alla metanizzazione dei comuni di Agira e Centuripe, ma ha confiscato beni acquisiti dal primo gruppo di ricorrenti prima della metà degli anni '80, come nel caso della Icotel S.p.A., costituita nel 1972. In altre parole, la linea argomentativa del decreto di confisca del 2011 si fonda su un presupposto di colpevolezza collettiva, che retrocede nel tempo di oltre quarant'anni. Inoltre, questo passaggio della motivazione del decreto di confisca dimostra chiaramente l'arbitrarietà del requisito della correlazione temporale, come sarà ulteriormente illustrato in seguito.

323. Il decreto della Corte d'appello del 2014 ha ritenuto “sufficiente richiamare la costante giurisprudenza di legittimità che questa Corte condivide: ‘Il concetto di ‘appartenenza’ ad una associazione mafiosa [si risolve] in una situazione di contiguità all'associazione stessa che [...] risulti funzionale agli interessi della struttura criminale”. Non è stato fatto alcun riferimento alla prova di un contributo attivo.

324. Nonostante la sentenza assolutoria del 2010 avesse accertato l'inesistenza di un patto sinallagmatico tra la famiglia Cavallotti e la mafia, la sentenza della Corte di cassazione del 2015 ha affermato che risultava comunque provata una “realtà di fondo” intesa come “vicinanza dei Cavallotti, risalente agli anni '80, ai vertici di *Cosa Nostra*”. Per la Corte di cassazione, “il concetto di ‘appartenenza’ [include] tutte quelle aree di contiguità – dal concorso esterno alle varieghe espressioni di cointeressenza – che occorre perseguire per rimuovere ogni forma di fattiva solidarietà al fenomeno della criminalità organizzata, che costituisce terreno fertile per la sua affermazione e radicamento nel territorio”. Anche in questo caso, non fu richiesto alcun contributo concreto da parte degli appartenenti



all'associazione mafiosa. L'ambiguità del ragionamento della Corte di cassazione nel caso di specie – che si basa su un concetto totalmente fluido ed extra-giuridico di “contiguità” e su una formula onnicomprensiva come “variegate espressioni di cointeressenza” – è rivelatrice della mancanza di precisione e prevedibilità del concetto di appartenenza a un'organizzazione di tipo mafioso.

325. In sintesi, il caso Cavallotti rappresenta un esempio emblematico di confisca di prevenzione imposta sulla base di una responsabilità collettiva dei propositi, per espressioni non identificate di cointeressenza con la mafia, in un tempo e in un luogo non precisati. La responsabilità individuale di ciascuno dei fratelli Cavallotti, che non era stato possibile determinare in sede penale, è stata sostituita, in un esercizio di creatività giudiziaria da parte dei giudici della prevenzione, da una sorta di *Sippenhaftung* di stampo medioevale, estesa all'intero nucleo familiare.
326. Purtroppo, né il decreto della Corte d'appello del 2014 né la sentenza della Corte di cassazione del 2015 hanno rimediato alla violazione dell'articolo 7. Alla luce di quanto sopra, ritengo che vi sia stata una violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

## **D. Sull'Articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione**

### **1. Principi generali**

327. Il caso *Gogitidze e altri c. Georgia*, sopra citato, rappresenta ancora oggi l'autorità di riferimento in materia di legalità, scopo legittimo e proporzionalità dell'ingerenza nel diritto di proprietà derivante dalla confisca senza condanna. Questo caso georgiano è apparentemente rilevante ai fini del presente parere per due ragioni.
328. In primo luogo, perché il § 107 della suddetta sentenza ha citato casi italiani per affermare che, ogniquale volta un provvedimento di confisca fosse il risultato di un procedimento civile *in rem* relativo ai proventi di reato derivanti da reati gravi, la Corte in tale procedimento non richiedeva la prova “oltre ogni ragionevole dubbio” dell'origine illecita dei beni. In secondo luogo, il caso georgiano è proprio quello che la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale italiana ha preso a modello per la confisca di prevenzione prevista dal Codice Antimafia e dalla Legge n. 575/1965 e successive

modifiche, considerando che tale pronuncia era “particolarmente significativa” e che la confisca georgiana era “operante sulla base di meccanismi presuntivi simili a quelli previsti nell’ordinamento italiano” (§ 10.4.2 della sentenza).

329. Come in precedenti casi, la Corte ha ribadito nel caso georgiano che qualora una misura di confisca sia stata imposta indipendentemente dall’esistenza di una condanna penale ma piuttosto come risultato di un separato procedimento giudiziario “civile” ai sensi dell’articolo 6 § 1 della Convenzione, volto al recupero di beni ritenuti acquisiti illecitamente, tale misura, anche se comporta la privazione definitiva del possesso, costituisce comunque un controllo dell’uso dei beni ai sensi del secondo paragrafo dell’articolo 1 del Protocollo n. 1.

330. In quel caso, la confisca prevista all’articolo 21, paragrafi 5 e 6, del Codice di procedura amministrativa georgiano richiedeva la previa contestazione di un’accusa penale e poteva riguardare solo funzionari pubblici e persone ritenute a loro collegate. In quel caso, la confisca riguardava beni per un valore stimato di 450.000 euro e una casa, ed era applicata prima del procedimento penale in cui uno dei ricorrenti era stato condannato per abuso d’ufficio ed estorsione. La casa confiscata, acquisita da uno dei ricorrenti con la coercizione, era stata restituita alla parte lesa.

331. La Corte ha ritenuto che il procedimento civile *in rem* nel quale i ricorrenti – uno dei quali era stato direttamente accusato di corruzione in un procedimento penale distinto, mentre si presumeva che gli altri due, in quanto familiari dell’imputato, avessero beneficiato indebitamente dei proventi del suo reato – avevano subito la confisca dei beni, non poteva considerarsi contrario al principio di proporzionalità ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1, in quanto era ragionevole richiedere a tutti e tre i ricorrenti di adempiere al proprio onere probatorio confutando i fondati sospetti del Pubblico ministero circa l’origine illecita dei loro beni. L’articolo 6 § 2 non era applicabile *ratione materiae* poiché il procedimento civile interno *in rem* non riguardava l’accertamento di un reato.

332. Confrontare il caso georgiano con la vicenda giudiziaria dei Cavallotti è scorretto e ingiusto. Né il quadro normativo né le circostanze fattuali dei casi possono dirsi simili. Nel caso *Gogitidze e altri c. Georgia*, la confisca era stata applicata sul presupposto che un funzionario pubblico era stato accusato di aver commesso reati specifici come riciclaggio, estorsione, appropriazione indebita e altri, durante il suo mandato (*Gogitidze*

e altri c. *Georgia*, citata sopra, § 51). In Italia, la confisca di prevenzione basata sulla pericolosità qualificata è indipendente dall'accusa di un reato specifico. Gli effetti della confisca per i ricorrenti nel caso georgiano (privazione di meno di 450.000 euro) sono minimi rispetto all'impatto draconiano, permanente e non solo economico, delle misure di prevenzione sulla vita della famiglia Cavallotti.

333. Inoltre, la Corte ha più volte affermato che le misure di confisca costituiscono una restrizione legittima del diritto di proprietà, purché siano garantite adeguate garanzie procedurali, come il diritto a un equo processo e il diritto a un rimedio, e ciò vale non solo per la confisca conseguente a condanna penale (*Van Offeren c. Paesi Bassi* (dec.), n. 19581/04, 5 luglio 2005) e per la confisca allargata (*Phillips c. Regno Unito*, n. 41087/98, 5 luglio 2001), ma anche per la confisca senza condanna (*M. c. Italia*, n. 12386/86, 15 aprile 1991).

334. Anche sotto questo profilo, non è né corretto né equo paragonare la vicenda giudiziaria dei Cavallotti con gli altri casi precedenti di confisca in relazione all'aspetto procedurale dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, alla luce della grave violazione dei diritti della difesa cui la famiglia Cavallotti ha dovuto far fronte nei procedimenti di confisca di prevenzione, come verrà dimostrato nel capitolo successivo.

## 2. Applicazione dei principi generali nel caso di specie

### a) Legalità dell'interferenza

335. Il primo e più importante requisito dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 è che qualsiasi ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni debba essere legittima. Ciò significa, in primo luogo, conformità alle pertinenti disposizioni del diritto interno (vedi, tra gli altri, *Zlinsat, spol. s r.o. c. Bulgaria*, n. 57785/00, §§ 97-98, 15 giugno 2006). Nel caso di specie, la Legge n. 575/1965 e le sue modifiche prevedevano la confisca dei beni dei ricorrenti.

336. Tuttavia, il principio di legalità implica anche la compatibilità con lo stato di diritto. Ciò presuppone quindi che le norme del diritto interno siano sufficientemente precise e prevedibili (vedi *Hentrich c. Francia*, n. 13616/88, § 42, 22 settembre 1994, e

*Beyeler c. Italia* [GC], n. 33202/96, § 109, 28 maggio 2002), e che la legge preveda una tutela giuridica contro l'arbitrarietà (vedi *Zlinsat, spol. s r.o.*, citato sopra, § 98).

337. Ho già analizzato un aspetto fondamentale della legalità del sequestro e della confisca di prevenzione nell'ambito dell'articolo 7, concludendo che i confini del concetto di appartenenza a un'associazione di tipo mafioso sono inammissibilmente vaghi e non proteggono dall'arbitrarietà. Pertanto, la precisione e la prevedibilità della legge applicabile all'ingerenza contestata sono incompatibili con l'articolo 7 della Convenzione.

338. I procedimenti di confisca nei confronti dei ricorrenti si sono svolti proprio nel periodo in cui la giurisprudenza della Corte di cassazione sul concetto di appartenenza a un'associazione mafiosa era al culmine della sua vaghezza, ossia tra il 1999 e il 2015, prima dell'intervento delle sezioni unite della Cassazione con la sentenza n. 111/2017.

339. In ogni caso, i giudici nazionali non hanno compiuto un serio sforzo per restringere la definizione di appartenenza a un'associazione di tipo mafioso nel caso Cavallotti, come è stato dimostrato dalla mia analisi della motivazione delle sentenze dei giudici interni (vedi Parte IV-C-2-d). Queste conclusioni sono valide anche per valutare il requisito della legalità ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

340. Vi sono ulteriori motivi per ritenere che i giudici nazionali non abbiano rispettato il principio di legalità. Il diritto interno non definisce il concetto di attività illecite rilevanti ai fini della dimostrazione dell'origine illecita dei beni confiscati, ma la giurisprudenza ammette molto ampiamente che, ai fini della confisca, sono rilevanti non solo le attività penalmente rilevanti, ma qualunque attività illecita (Cass., II, sentenza n. 14346/2018; VI, sentenza n. 6570/2012; e VI, sentenza n. 36762/2003).

341. Il decreto di confisca del 2011 si riferiva ai beni dei ricorrenti come frutto o reimpiego di attività illecita, senza spiegare cosa dovesse intendersi per attività illecita, né tanto meno chiarire a quali settori dell'ordinamento giuridico si stesse riferendo. Si limitava a rilevare che l'illiceità aveva un carattere indefinito: "in riferimento alla confiscabilità del bene quale frutto o reimpiego da attività illecite va in primo luogo sottolineato il carattere indefinito della illiceità, in più occasioni ribadito dalla giurisprudenza di legittimità"; "certi fatti, pur penalmente irrilevanti, possono essere illegittimi in altre branche dell'ordinamento". Se il decreto di sequestro del 1999 aveva ritenuto che le attività imprenditoriali dei ricorrenti fossero "finanziate attraverso proventi

da ritenersi illeciti in quanto frutto di reati contro la p.a.”, collegati ai reati per cui i ricorrenti erano ancora imputati (turbata libertà degli incanti e associazione mafiosa), al momento del decreto di confisca del 2011 Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito Cavallotti erano già stati definitivamente assolti. Per aggirare l'assoluzione, il decreto di confisca del 2011 modificò il titolo della illiceità dell'origine dei beni, passando dai reati contro la pubblica amministrazione a un'illiceità indecifrabile “in altre branche dell'ordinamento” (per una situazione analoga, vedi *Dimitrovi c. Bulgaria*, n. 12655/09, § 42, 3 marzo 2015). Cercando altrove una spiegazione da parte del giudice nazionale su questo enigmatico riferimento ad “altre branche dell'ordinamento”, il giudice chiarisce ciò che è già evidente, ossia che l'illiceità è una parola fittizia priva di qualsiasi significato giuridico: “in riferimento alla confiscabilità del bene quale frutto o reimpiego da attività illecite va in primo luogo sottolineato il carattere indefinito della illiceità [...]”.

342. Inoltre, il decreto di confisca del 2011 ha messo in correlazione i concetti di attività illecita e di “impresa mafiosa”: l'attività illecita “trova la sua massima estensione e più significativa applicazione in relazione alla figura dell'impresa mafiosa”, cioè “quell'impresa commerciale nel cui patrimonio aziendale rientrano, quali componenti anomale dell'avviamento, la forza d'intimidazione del vincolo associativo mafioso e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva”.

343. “Impresa mafiosa” è un concetto non giuridico che la giurisprudenza nazionale ha elaborato ai fini della normativa sulla confisca di prevenzione. Nel caso di specie, i giudici nazionali hanno fatto ampio uso di questo concetto per giustificare un giudizio collettivo nei confronti dei fratelli Cavallotti, senza identificare condotte specifiche soggettivamente attribuibili a ciascuno di loro. Il linguaggio dei giudici è variato, senza che vi fosse alcuna definizione precisa del concetto.

344. Nel decreto di confisca del 2011, si legge “Pertanto, può conclusivamente affermarsi la pericolosità sociale qualificata dall'appartenenza all'associazione mafiosa Cosa Nostra degli odierni propositi [...], nel senso sopra declinato di prolungato, attivo e vantaggioso inserimento nell'ambito dell'**imprenditoria colluso-mafiosa**”; **“Le imprese dei Cavallotti si sono inserite nel sistema di spartizione illecito-mafiosa degli appalti**”. Nel quadro dell'impresa mafiosa, il Tribunale non ha distinto i ruoli dei ricorrenti “Dovendosi qui valutare **la condotta complessivamente tenuta dai propositi** e non

anche la loro penale e personale responsabilità per uno specifico fatto di reato, non può non tenersi conto della circostanza che ciascuno di costoro, quale titolare di imprese individuali, poi cessate, e/o socio e/o amministratore unico pro tempore di una delle singole società qui in sequestro, ha contribuito alla creazione e successiva affermazione sul mercato di un coeso gruppo familiare di imprese soggetto ad una direzione unitaria ed avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo mafioso, nei termini sopra delineati” (grassetto aggiunto).

345. Il decreto della Corte d’appello del 2014 si è ripetutamente riferito alla “natura mafiosa delle imprese dei Cavallotti”: “Per quanto concerne, nello specifico, **la natura mafiosa dell'attività imprenditoriale dei CAVALLOTTI [...]**,” Dunque, deve ritenersi accertato [...] che l'attività imprenditoriale svolta dai CAVALLOTTI nell’arco temporale dalla metà degli anni '80 fino al sequestro dei beni si è caratterizzata quale **impresa mafiosa**”; “[...] i secondi dei principali strumenti attraverso i quali i prevenuti hanno esercitato **l'attività imprenditoriale mafiosa**”; “proventi dell' **impresa mafiosa**”. Ciò ha definito il contesto in cui la Corte d’appello ha affermato che “dato per provato che le imprese dei CAVALLOTTI hanno proliferato nell'esercizio delle loro attività grazie alle agevolazioni che sono state loro fornite dai capi dell'organizzazione mafiosa, appare consequenziale che, a differenza di quanto possa rilevare al fine prettamente penale circa la configurazione della relativa responsabilità, l'accertamento delle singole posizioni apicali all'interno delle imprese dei CAVALLOTTI assume un carattere altamente indiziante in ordine al giudizio della appartenenza mafiosa, secondo i criteri sopra delineati” (grassetto aggiunto).

346. In altre parole, poiché le società dei Cavallotti erano colluse, la loro pericolosità sociale collettiva si è trasferita alle persone che avevano ricoperto cariche sociali all'interno di quelle società.

347. Dopo aver letto e riletto questo passaggio, una cosa non mi è assolutamente chiara e un'altra lo è veramente. Innanzitutto, è chiarissimo che, dalla pericolosità collettiva delle società, la Corte d’appello è passata alla pericolosità individuale attraverso un ragionamento scorretto che parte da una premessa (le società sono gestite dalla mafia) che in realtà dovrebbe essere la conclusione, e arriva a una conclusione (Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito erano soggettivamente pericolosi) che invece dovrebbe essere la premessa. Questo ragionamento al contrario è stato evidentemente

utilizzato allo scopo di eludere il principio della responsabilità personale di ciascuno dei fratelli Cavallotti.

348. In secondo luogo, non mi è per nulla chiaro perché solo Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito Cavallotti siano stati considerati socialmente pericolosi, dato che anche gli altri fratelli (Giovanni Cavallotti, Salvatore Cavallotti) e il cognato Mazzola Salvatore avevano ricoperto cariche sociali di rilievo. La Corte d'appello ha ommesso qualsiasi giustificazione per la diversa valutazione riservata, da un lato, a Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito, e dall'altro a Giovanni Cavallotti, Salvatore Cavallotti e Mazzola Salvatore, pur avendo tutti ricoperto cariche all'interno delle società Cavallotti ritenute colluse.

349. Anche la sentenza della Corte di cassazione del 2015 ha ommesso questa spiegazione. La Cassazione non ha mancato di qualificare le attività imprenditoriali dei Cavallotti come un'impresa mafiosa: "la struttura motivazionale del decreto impugnato assegna, argomentatamente, al gruppo Cavallotti la natura di *impresa mafiosa* o collusa con la mafia" (corsivo aggiunto). Tuttavia, nel rispondere a un motivo di ricorso della difesa, i giudici si sono astenuti dal valutare nel merito la presunta violazione del principio della pericolosità personale:

"è innegabile che il principio ispiratore della *"responsabilità personale"* debba valere, *mutatis mutandis*, anche in sede di prevenzione, corrispondendo ad un dettame di civiltà giuridica. Sennonché, anche tale rilievo difensivo ha trovato adeguata risposta nel testo della motivazione in esame (pag. 66), sul riflesso che i tre proposti erano, a vario titolo, officiati di incarichi sociali presso le diverse società del gruppo proprio nel periodo in cui le stesse erano proficuamente coinvolte nel sistema di illecita spartizione, donde la verosimile consapevolezza, da parte loro, delle dinamiche che agevolavano l'assegnazione delle redditizie commesse. Si tratta, in tutta evidenza, di motivazione tutt'altro che di mera parvenza, il cui, reale, tenore significativo non può, ovviamente, essere delibato in questa sede, per le già dette ragioni".

350. È importante sottolineare che sia il decreto della Corte d'appello del 2014 che la sentenza della Corte di cassazione del 2015 hanno utilizzato il concetto di impresa criminale nello stesso modo in cui era stato usato nella sentenza della Corte d'appello del

2002, resa nel procedimento penale: “la posizione di ciascuno [dei germani Cavallotti] non è differenziabile, in quanto le società IMET e COMEST s.r.l., delle quali gli stessi sono stati e sono soci, fanno parte di uno stesso gruppo a carattere familiare apparendo anzi un’articolazione esterna di una stessa azienda” (sottolineatura nell’originale).

351. Tuttavia, la sentenza della Corte di cassazione del 2004, pronunciata nell’ambito del procedimento penale, ha fortemente censurato questo ragionamento nei seguenti termini:

“L’impugnata sentenza [ha determinato] lacune logiche e giuridiche in punto di motivazione circa il carattere delle rispettive condotte (anche e soprattutto in punto di oggettività e soggettività di esse rilevanti per la sussistenza del delitto associativo), lacune che non consentono [...] una comprovata, serenante e convincente dimostrazione, per ciascuno – si badi – dei ricorrenti di comportamenti apprezzabilmente rilevanti, efficaci e consapevoli che valgano a supportare un altrettanto comprovato e sufficiente inserimento di costoro, singolarmente considerati, nel consesso mafioso associativo”; “Il far ricorso alla questione di asserito godimento del c.d. “accordo provincia” (o metodo Siino) di distribuzione degli appalti in Sicilia non consente [...] se non in via meramente e gratuitamente presuntiva, di cogliere comprovate, convincenti e riscontrate condivisioni reali e quindi apprezzabilmente concrete delle finalità della mafia da parte di ciascuno dei ricorrenti”; [la sentenza di condanna non offre] “puntuale ed individualizzante spiegazione: a) di quale ruolo consapevolmente attivo e apprezzabilmente efficiente abbiano avuto i ricorrenti in rapporto alla sussistenza e consistenza dell’associazione mafiosa e come, quando e perché si siano effettivamente avvalsi della forza di intimidazione e del vincolo di omertà che tipicizza detta forma criminalmente associativa; b) di quali siano ed in che epoca vadano collocati gli eventuali episodi dai quali poter ragionevolmente desumere i detti elementi caratterizzanti il reato associativo contestato, il che è intuibilmente e logicamente necessario per una corretta lettura ed inquadramento dell’intera vicenda in esame interessante i fratelli Cavallotti”.

352. In sintesi, la motivazione dei decreti di confisca del 2011 e del 2014 per quanto riguarda la personalità della pericolosità sociale è completamente sovrapponibile alla



motivazione della condanna del 2002 in termini di personalità della responsabilità penale. Paradossalmente, la Corte di cassazione, nel procedimento penale, ha ritenuto tale motivazione della condanna del 2002 gravemente illogica e ha annullato la sentenza con rinvio. La Corte di cassazione, nel procedimento di prevenzione, non ha potuto esaminare la logicità (“il reale tenore significativo”) della motivazione del decreto della Corte d'appello del 2014 poiché, in materia di misure di prevenzione, il ricorso in Cassazione è limitato alla violazione di legge, un vizio che non comprende la logicità o la congruenza della motivazione. Ciò significa che, per disporre una confisca di prevenzione in Italia, è sufficiente che esista una motivazione. Se tale motivazione è illogica, non ha importanza.

353. Ritengo quindi che la confisca contestata non soddisfi il requisito minimo di legalità dell'ingerenza.

b) Obiettivo legittimo

354. Nel caso *Raimondo c. Italia*, n. 12954/87, § 30, 22 febbraio 1994, la Corte ha osservato che la confisca prevista dall'articolo 2-ter della Legge n. 575/1965 perseguiva un obiettivo di interesse generale, vale a dire cercava di garantire che l'uso del bene in questione non procurasse vantaggi al ricorrente o all'organizzazione criminale alla quale si sospettava appartenesse, a danno della collettività. Questo non è più lo scopo dichiarato della misura contestata.

355. A questo proposito, la Corte deve prestare attenzione all'attuale dibattito interno sul cosiddetto fine macroeconomico della misura contestata, ossia la tutela del mercato e della libera concorrenza. La legittimità costituzionale del sequestro e della confisca di prevenzione è al centro del dibattito sulle misure di prevenzione sin dalla loro introduzione nell'ordinamento nazionale, e sia la Corte costituzionale sia la Corte di cassazione hanno espresso opinioni divergenti in merito, e il dibattito non è di certo limitato alla sola contrapposizione tra le sentenze *Occhipinti* e *Spinelli*.

356. Ho già affrontato questa questione nel contesto dell'articolo 7, e ho concluso che l'argomentazione “macroeconomica”, che vede nella protezione del corretto funzionamento del mercato e della concorrenza la base costituzionale delle misure di prevenzione patrimoniali, si fonda su una finzione giuridica illogica, e pertanto fornisce solo uno strumento retorico per eludere la cruda realtà che la Costituzione italiana non

prevede alcun fondamento per tali misure. La Costituzione italiana conosce due tipi di sanzioni: le pene e le misure di sicurezza, che perseguono finalità costituzionali legittime chiaramente distinte. Per le misure di prevenzione non esiste alcun fondamento costituzionale. In ogni caso, il cosiddetto fine macroeconomico presenta lo stesso carattere generico e vago della finalità di “garantire condizioni giuste per l’attività economica”, che la Corte ha criticato nel caso *Dimitrovi c. Bulgaria* (citato sopra, § 52).

357. Pertanto, alla luce delle conclusioni già esposte (si veda Parte IV-C-2-b), non sono convinto che la confisca contestata perseguisse un fine legittimo ai sensi della Costituzione italiana e, di conseguenza, neppure dell’articolo 1 del Protocollo n. 1.

c) Proporzionalità dell’ingerenza

- i. Se, alla luce dell'assoluzione del primo gruppo di ricorrenti dall'accusa di partecipazione a un'organizzazione criminale di stampo mafioso, l'accertamento della pericolosità qualificata e la conseguente confisca dei beni fossero giustificati

358. La questione riguarda il principio di autonomia tra il procedimento penale e il procedimento di confisca di prevenzione, consacrato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza *Simonelli* (Cass., Sezione unite, sentenza n. 18/1996, e, per un esempio recente, Cass., I, sentenza n. 36878/2023). L’articolo 29 del Codice Antimafia sancisce il principio di autonomia tra l’azione penale e quella di prevenzione, che è un aspetto del più ampio principio di autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione.

359. Secondo la Corte costituzionale, la giustificazione di tale principio risiede nelle diverse funzioni delle misure di prevenzione rispetto alle sanzioni penali (Corte costituzionale, sentenza n. 419/1994, ordinanza n. 124/2004 e sentenza n. 291/2013), nonché nella diversa finalità dei procedimenti di prevenzione e dei procedimenti penali, essendo incentrati i primi sulla valutazione di condotte non necessariamente penalmente rilevanti (Corte costituzionale, ordinanza n. 275/1996).

360. Sviluppi normativi e giurisprudenziali recenti hanno attenuato l’impatto del principio di autonomia, sia collegando l’ipotesi della pericolosità sociale a specifici reati

[articolo 4, comma 1, lettere a), b), d), *i-bis*, *i-ter* del Codice Antimafia], sia restringendo l'ambito della pericolosità generica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), del medesimo Codice all'ipotesi di reati a scopo di profitto commessi in un determinato arco temporale (Corte costituzionale, sentenza n. 24/2019, e Cass., V, sentenza n. 19227/2022), sia ammettendo la ricusazione del giudice penale che abbia già deciso sugli stessi fatti in sede di prevenzione (Corte costituzionale, sentenza n. 283/2000), e viceversa (Cass., Sezione unite, sentenza n. 25951/2022).

361. Ciononostante, importanti effetti di tale principio permangono nell'ordinamento e nella giurisprudenza nazionale.

362. Come conseguenza del principio di autonomia, la proposta di applicazione di misure di prevenzione è discrezionale, a differenza dell'azione penale. Tale potere discrezionale spetta non solo al Pubblico ministero, ma anche ad autorità amministrative, che non godono delle stesse garanzie di indipendenza e imparzialità del Pubblico ministero.

363. La critica a tale potere discrezionale proviene dallo stesso organo di autogoverno della magistratura italiana:

“[...] occorre riflettere però sulla natura discrezionale dell'azione di prevenzione (personale e patrimoniale) come la si ricava dagli art. 5 e 17 cod. antimafia che si esprimono invero in termini di possibilità di promozione della richiesta. La ricognizione effettuata ha, di fatto, confermato questo dato e fatto emergere la necessità di verificare in che termini la discrezionalità è guidata da criteri organizzativi, da scelte di priorità, e dalle modalità con cui si intende regolare, negli uffici requirenti, i rapporti fra l'esercizio dell'azione di prevenzione e l'esercizio dell'azione penale per gli stessi fatti e/o per vicende collegate dal punto di vista delle fonti probatorie, [...] Sarebbe altresì utile, del resto, che anche tali Autorità – ci si riferisce evidentemente al questore ed al direttore della Dia – si ponessero il problema di esplicitare e condividere i criteri di riferimento per l'esercizio della discrezionalità di proposta” (Consiglio superiore della magistratura, Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antiMafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti, Risoluzione del 13 settembre 2017).

364. Oltre a essere difficilmente compatibile con il principio di uguaglianza e con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sanciti rispettivamente dagli articoli 3 e 112 della Costituzione italiana, l'esercizio discrezionale da parte delle autorità amministrative del potere di formulare una proposta di confisca di prevenzione è incompatibile con il requisito della prevedibilità dell'ingerenza, secondo l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

365. Il principio di autonomia è inoltre problematico perché lascia spazio alla formazione di giudicati ontologicamente incompatibili nei procedimenti penali e in quelli di prevenzione. Per evitare tale contraddizione, e per salvaguardare la certezza del diritto e l'uniformità dell'ordinamento giuridico, la Corte di cassazione ha riconosciuto alcuni limiti al principio di autonomia, stabilendo che “non possono essere valutate ai fini della riconducibilità del proposto alla categoria tipica di riferimento quelle condotte che il giudice penale nell'esercizio della sua funzione cognitiva ha ritenuto non conformi al tipo o addirittura insussistenti nella loro dimensione fattuale o giuridica” (Cass. VI, sentenza n. 45280/2024). Tuttavia, tale giurisprudenza non ha impedito la persistenza di decisioni contraddittorie nei procedimenti penali e nei procedimenti di prevenzione in relazione ai medesimi fatti di reato.

366. Lo stesso Consiglio superiore della magistratura riconosce che la prassi relativa al rapporto tra la proposta di sequestro (e confisca) di prevenzione e la proposta di sequestro nel procedimento penale è arbitraria, suggerendo che la soluzione migliore sia la cumulabilità dei procedimenti di prevenzione e di quelli penali:

“Le risposte al questionario e l'esito della riunione tra i Procuratori della Repubblica hanno evidenziato realtà assai diversa in ordine alla scelta tra proposta di sequestro di prevenzione e/o richiesta di sequestro penale funzionale alla confisca allargata, in particolare in presenza di concomitanti procedimenti di prevenzione e penale. In alcuni casi si privilegia la proposta di sequestro (e confisca) di prevenzione avanzata unitamente alla richiesta di applicazione di misura cautelare personale (ovvero subito dopo la sua emissione); in altri casi si privilegia la richiesta di sequestro finalizzato alla confisca allargata riservando a un secondo momento l'eventuale proposta di sequestro (e confisca) di prevenzione; vi sono, infine, casi in cui si richiede solo il sequestro finalizzato alla confisca allargata. [...]. È emerso, con chiarezza, che la scelta della doppia

iniziativa (proposta di sequestro di prevenzione e richiesta di sequestro finalizzato alla confisca allargata) è quella che presenta maggiori possibilità di esito positivo finale, pur se l'impiego di plurime risorse nelle diverse sedi –di prevenzione e penale – inevitabilmente aggrava l'impegno degli uffici giudiziari, ivi compreso il Tribunale (compulsato sia in sede di ufficio Gip che di tribunale di prevenzione)” (Consiglio superiore della magistratura, Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antiMafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti, 13 settembre 2017, p. 20-21).

367. Sebbene la preoccupazione del Consiglio superiore della magistratura per il carico di lavoro aggiuntivo degli uffici giudiziari derivante dalla cumulabilità dei procedimenti di prevenzione e di quelli penali sia comprensibile, vi sono altre due preoccupazioni fondamentali che il Consiglio non ha preso in considerazione, vale a dire il confronto del soggetto sospettato con l'obbligo di difendersi in due procedimenti distinti e l'aumento di esiti contraddittori tra i due procedimenti. È evidente che queste due rilevanti problematiche, che il Consiglio ha ommesso di considerare, non possono essere trascurate nella valutazione del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

368. Nei casi di pericolosità generica, la giurisprudenza è divisa sulla questione se l'assoluzione dell'imputato nel procedimento penale impedisca l'instaurarsi di un procedimento di prevenzione, in considerazione del principio di non contraddizione dell'ordinamento giuridico (a favore dell'effetto preclusivo: Cass., VI, sentenza n. 45280/2024, II, sentenza n. 4191/2022; I, sentenza n. 36080/2020, I, sentenza n. 43826/2018, I, sentenza n. 31209/2015, ma contro, Cass., II, sentenza n. 31549/2019, II, sentenza 33533/2021, II, sentenza n. 4191/2022, II, sentenza n. 15704/2023).

369. Questo quadro normativo è sintomatico dell'inammissibile mancanza di prevedibilità della giurisprudenza nel campo del principio di autonomia. Ma vi è una preoccupazione ancora più grave, che riguarda la disparità di trattamento tra cittadini sottoposti a confisca di prevenzione per sospetta appartenenza mafiosa. L'assoluzione della persona accusata del reato di cui all'articolo 416-*bis* del Codice penale non impedisce la valutazione delle sue presunte attività illecite in procedimenti di prevenzione paralleli (Cass., I, sentenza n. 36878/2023; II, sentenza n. 23813/2020). Dal punto di vista

normativo, l'articolo 23-bis, comma 1, della Legge n. 646/1982, tuttora vigente, ai sensi dell'articolo 115 del Codice Antimafia, prevede l'obbligo di esercizio dell'azione di prevenzione in caso di indizi del reato ex articolo 416-*bis* del Codice penale. Allo stesso modo, il nuovo articolo 578-*ter* del Codice di procedura penale stabilisce che, nei casi in cui la confisca non possa essere applicata per l'estinzione del reato, il giudice trasmetta gli atti al Procuratore distrettuale per l'esercizio dell'azione di confisca di prevenzione.

370. Giudicati contraddittori possono ancora essere evitati attraverso l'istituto della revocazione. L'articolo 7, comma 2, della Legge n. 1423/1956 prevedeva la possibilità di revoca o modifica delle misure personali di prevenzione, su richiesta dell'interessato e sentita la parte pubblica proponente, quando fosse cessata o mutata la causa che le aveva determinate, ossia quando una sentenza penale avesse accertato fatti incompatibili con quelli del procedimento di prevenzione (Cass., I, sentenza n. 21639/2008). Ci sono voluti oltre trent'anni affinché la giurisprudenza estendesse analogicamente tale previsione alla confisca di prevenzione (Cass., I, sentenza n. 1071/1992).

371. L'articolo 28, comma 1, lettera b), del Codice Antimafia prevede una possibilità molto limitata di revocazione della confisca di prevenzione, nel caso in cui fatti accertati da sentenze penali definitive, intervenuti o conosciuti successivamente alla conclusione del procedimento di prevenzione, "escludano in modo assoluto" le condizioni per l'applicazione della confisca. L'espressione enigmatica "escludano in modo assoluto" mira a escludere alcuni motivi di revoca: la revoca non può essere fondata su un'assoluzione ex articolo 530, comma 2, del Codice di procedura penale (Cass., II, sentenza n. 4191/2022; II, sentenza n. 33533/2021; e II, sentenza 31549/2019), né su un'archiviazione ex articoli 409 e 411 del Codice di procedura penale (Cass., VI, sentenza n. 49750/2019).

372. Secondo la giurisprudenza sopra citata, la giustificazione per il trattamento più severo nei casi di pericolosità qualificata, basata sull'appartenenza ad associazione mafiosa, risiede nel fatto che il concetto normativo di appartenenza è stato formulato in modo significativamente diverso rispetto alla corrispondente norma penale, ovverossia l'articolo 416-*bis* del Codice penale. Questo argomento non è convincente.

373. In primo luogo, l'argomento è storicamente errato, poiché nei lavori preparatori della Legge Rognoni-La Torre non vi è traccia di una volontà del legislatore di distinguere tra partecipazione e appartenenza, essendo l'unica differenza all'epoca di natura

probatoria: prova oltre ogni ragionevole dubbio nel caso della partecipazione; prova sufficiente nel caso dell'appartenenza. La degradazione sostanziale della categoria di pericolosità sociale qualificata è dovuta all'iniziativa successiva dei giudici, ad esempio, secondo la nota sentenza del Tribunale di Napoli del 30 gennaio 1986 (Pres. Guglielmucci, Est. Pagano, Del Giudice), rientrerebbe nella nozione di appartenenza mafiosa “colui il quale, perseverando in una condotta di vita, è probabile che finisca per omologarsi completamente all'associato, divenendo tale egli stesso”. Il nucleo essenziale dell'appartenenza fu così spostato nell'ambito dell'elusivo concetto di “contiguità all'associazione”, con l'intento dichiarato di colpire, nei procedimenti di prevenzione, gli imprenditori che avevano pagato il pizzo, ritenendo che la loro “disponibilità [dell'imprenditore al pagamento del pizzo] esprime una allarmante propensione verso la criminalità organizzata”.

374. In secondo luogo, l'argomento è logicamente circolare, poiché implica che l'appartenenza possa essere accertata solo in autonomi procedimenti di prevenzione, i quali sono autonomi proprio perché riguardano l'appartenenza. Il fatto che il concetto di appartenenza mafiosa sia stato introdotto nel diritto interno solo nel 1965 e che il principio di autonomia sia stato definitivamente consacrato dalla Corte di cassazione nel 1996 e dal legislatore nel 2011 dimostra che non vi è alcuna implicazione logica necessaria tra i due.

375. In terzo luogo, l'argomento è giuridicamente errato, poiché le fattispecie legali di pericolosità sociale specifica si riferiscono a condotte sanzionate dal Codice penale e, quindi, il legame con il reato è evidente. Le categorie della pericolosità sociale hanno lo stesso “valore” che la corrispondente norma penale attribuisce alle norme incriminatrici (Cass., I, sentenza n. 54119/2017). Il fatto che la pericolosità specifica si riferisca a specifiche disposizioni penali mira proprio a facilitare una migliore valutazione cognitiva della base fattuale della pericolosità sociale del soggetto proposto, ma più il legislatore avvicina il procedimento di prevenzione alle norme del diritto penale sostanziale, più diventa difficile giustificare, sotto il profilo dell'autonomia dei procedimenti di prevenzione, le persistenti differenze in termini di garanzie procedurali tra i due ambiti.

376. In sintesi, il principio di autonomia è stato attuato in modo imprevedibile e diseguale, sia per quanto riguarda l'esercizio discrezionale del potere di formulare una proposta di prevenzione, sia per quanto riguarda la formazione di giudicati ontologicamente incompatibili nei procedimenti penali e in quelli di prevenzione,

soprattutto nei confronti di persone indiziate di appartenenza ad associazione mafiosa che sono state assolte dal reato di partecipazione ad associazione mafiosa ex articolo 416-*bis* del Codice penale. Tale imprevedibilità e diseguaglianza hanno prodotto risultati sproporzionati, come nel presente caso.

377. Fatta questa premessa, la Corte sembra aver ammesso l'effetto più rilevante del principio di autonomia, ossia l'applicabilità delle misure di prevenzione a una persona assolta, al § 195 della sentenza *Labita c. Italia*, n. 26772/95, 6 aprile 2000: "Inoltre, un'assoluzione non priva necessariamente tali misure di ogni fondamento, poiché indizi concreti raccolti nel corso del processo, pur insufficienti per una condanna, possono comunque ragionevolmente giustificare il rischio che la persona interessata possa in futuro commettere reati" (traduzione non ufficiale, NdT). Sebbene formulata in termini astratti, tale affermazione deve essere contestualizzata.

378. Nel caso *Labita*, la Corte stava valutando la proporzionalità della restrizione alla libertà di circolazione del ricorrente ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo n. 4, in relazione al decreto del 10 maggio 1993 con cui era stato sottoposto alla sorveglianza speciale, in un momento in cui esistevano effettivamente alcuni indizi della sua appartenenza alla mafia, cioè prima della sentenza di assoluzione del 12 novembre 1994. Il giudice italiano della prevenzione aveva disposto la separazione del procedimento di prevenzione relativo al sequestro della partecipazione del ricorrente in una società e di alcuni suoi beni immobili, e l'esito di tale procedimento separato di confisca patrimoniale non era noto alla Corte.

379. Pertanto, il presente caso richiede una valutazione diversa, giustificata sia sotto il profilo fattuale poiché il caso *Labita* non riguardava la confisca di prevenzione, sia sotto il profilo giuridico poiché *Labita* non poteva prevedere il cambiamento di paradigma intervenuto nella normativa sulla confisca di prevenzione a seguito della riforma legislativa del 2008–2009. Correttamente, nella sentenza *Garofalo e altri c. Italia*, citata sopra, la Corte non ha nemmeno menzionato il superato § 195 di *Labita c. Italia*.

380. Le conseguenze sproporzionate del principio di autonomia, già dimostrate in termini generali, sono evidenti anche nelle circostanze concrete del caso di specie. Per mostrare come il presente caso rappresenti un esempio eloquente di prassi giudiziaria sproporzionata, farò ancora riferimento al linguaggio utilizzato dai giudici nazionali.



381. In riferimento al principio di autonomia, il decreto di confisca del 2014 ha semplicemente richiamato la “consolidata giurisprudenza” e sancito che “elementi indiziari [...] bene possono essere desunti – come avvenuto nel caso in esame – da una sentenza di assoluzione, essendo compito del giudice della prevenzione valutare; con autonomo giudizio, gli elementi posti a fondamento della pronuncia emessa in sede penale (in tal senso, v. Cass. Pen., Sez. 1, sentenza n. 6521 del 20/11/1997 - Rv. 209528). [...] Gli indizi di affiliazione ad un clan mafioso, pertanto, possono essere desunti anche dagli stessi fatti storici in ordine ai quali è stata esclusa la configurabilità di illiceità penale ovvero da altri, acquisiti o autonomamente desunti nel giudizio di prevenzione”.
382. Di conseguenza, il decreto di confisca del 2014 ha considerato due fonti: dalla pagina 46 a 51 ha fatto riferimento all’ordinanza di custodia cautelare e dalla pagina 51 a 60 alle testimonianze dei quattro collaboratori di giustizia (Vara Ciro, Giuffrè Antonino, Campanella Francesco e Greco Giacomo) che erano stati escussi durante il secondo grado dinanzi alla Corte d’appello nel procedimento penale. Riguardo a queste nuove dichiarazioni, la Corte ha ritenuto che “(t)rattasi di dichiarazioni con caratteristiche di prova altamente indiziaria che, nell' ambito del giudizio di prevenzione, ai fini del riconoscimento della condizione soggettiva dell'appartenenza mafiosa, non abbisognano di riscontri di alcun genere”. Nonostante si trattasse di dichiarazioni *de relato*, e talvolta persino di doppio *de relato*, cioè dichiarazioni *de relato* che contenevano a loro volta altre dichiarazioni indirette, i giudici della Corte d’appello competenti per le misure di prevenzione non hanno ritenuto necessario approcciarsi a tali prove con cautela, basandosi sulla giurisprudenza secondo cui l’articolo 192 del Codice di procedura penale non si applica ai procedimenti di prevenzione, ignorando però l’insegnamento dei §§ 157 e 158 della sentenza *Labita c. Italia*. Su questa base insostenibile, i giudici della Corte d’appello per le misure di prevenzione conclusero che gli indizi prodotti dinanzi ai giudici penali erano sufficienti per ritenere che i Cavallotti fossero parte attiva del sistema di spartizione degli appalti e non fossero vittime della mafia, e pertanto considerarono che la tesi opposta sostenuta dalla difesa fosse “una evidente distorsione degli elementi acquisiti nel corso del lungo processo penale”.
383. Secondo il decreto di confisca del 2014, l’assoluzione dei Cavallotti non ostacolava l’accertamento della pericolosità, poiché la sentenza della Corte d’appello del 2010 aveva ritenuto che “l’assoluzione degli imputati CAVALLOTTI ha trovato il suo

fondamento in una mancanza di prova in ordine alla realizzazione di un patto sinallagmatico tra i CAVALLOTTI e i vertici mafiosi. [...] dalla stessa conclusione cui perviene il giudice penale per negare la sussistenza della colpevolezza degli imputati CAVALLOTTI si può estrapolare il concetto che sta a base dell'affermazione dell'appartenenza mafiosa, alla quale è unicamente subordinata l'applicazione della misura di prevenzione, e cioè l'esistenza per un tempo certamente considerevole di uno stretto rapporto di contiguità, anche sotto un profilo economico [...] che ha legato tutti i componenti della famiglia CAVALLOTTI ai vertici mafiosi (p. 64-65).

384. Al contrario, la semplice lettura della sentenza della Corte d'appello del 2010 mostra che i giudici non solo esclusero la dimensione naturalistica del fatto attribuibile agli imputati, poiché le prove “non hanno alcuna valenza, per così dire, individualizzante la condotta”, ma neutralizzarono tutti gli elementi probatori portati dal Pubblico ministero contro gli imputati, ritenendoli “intrinsecamente deboli e generici” (si veda, per un ragionamento analogo, Cass., I, sentenza. n. 21369/2008, che dimostra come vi fosse giurisprudenza già all'epoca del decreto di confisca del 2011 che indicava la prevalenza della sentenza assolutoria del 2010 rispetto alla discrezionalità dei giudici della prevenzione). In considerazione del comportamento dei giudici della Corte d'appello per le misure di prevenzione, che hanno rovesciato l'accertamento probatorio contenuto nella sentenza della Corte d'appello del 2010, si potrebbe restituire a loro stessi la critica di distorsione delle prove.

385. Tuttavia, la sentenza della Corte di cassazione del 2015 condivise l'applicazione del principio di autonomia da parte della Corte d'appello, ritenendo che l'assoluzione non incidesse sulla “immutata la realtà di fondo [...], ossia la vicinanza dei Cavallotti, risalente agli anni '80, ai vertici di Cosa Nostra”.

386. Ho già sostenuto che questa linea argomentativa della Corte d'appello è inaccettabile sia dal punto di vista del principio della presunzione di innocenza, sia da quello della legalità del concetto di appartenenza a un'associazione di tipo mafioso. Inoltre, essa porta a un'applicazione sproporzionata della confisca di prevenzione, in quanto produce una sanzione inutile nei confronti dei proposti, basata sui medesimi indizi che avevano condotto alla loro assoluzione.

387. Ad aggravare la violazione, la confisca di prevenzione applicata nel presente caso non poteva essere revocata ai sensi dell'articolo 28, comma 1, lett. b), del Codice

Antimafia, a causa della sua disposizione transitoria. Poteva essere revocata solo ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della Legge n. 1423/1956. In effetti, i ricorrenti tentarono questa via legale, ma senza successo. Il decreto del 3 maggio 2019, che rigettava l'istanza di revoca della confisca, ritenne, tra le altre cose, irrilevante l'importante precisazione scagionante del collaboratore Brusca in merito ai lavori di metanizzazione, proprio perché, secondo il giudice nazionale, i famosi pizzini valorizzati dall'accusa, letti congiuntamente alle relative dichiarazioni, erano anteriori all'aggiudicazione dell'appalto, ignorando così la sentenza della Corte di cassazione del 2004 che vietava l'utilizzo di tali dichiarazioni. A seguito di impugnazione, la Corte d'appello rigettò l'appello avverso il decreto con cui era stata rigettata l'istanza di revoca facendo riferimento alla giurisprudenza relativa alle nuove prove che si era sviluppata sull'articolo 28 del Codice Antimafia. Tale giurisprudenza (Cass., Sezioni unite, sentenza n. 43668/2022) non considera "nuova" una prova "deducibile e non dedotta nell'ambito del procedimento [di prevenzione]". Tuttavia, poiché l'istanza era stata proposta ai sensi dell'articolo 7 della Legge del 1956 e in considerazione della disposizione transitoria espressa del Codice Antimafia, la Corte d'appello avrebbe dovuto seguire la giurisprudenza più favorevole, cioè la sentenza *Adduino*, che considerava "nuova", ai fini della revoca della confisca, qualsiasi prova non valutata, nemmeno implicitamente, nel procedimento di prevenzione, anche quella non presentata per errore dell'avvocato. Pertanto, l'istanza di revoca fu respinta sulla base di una giurisprudenza più sfavorevole, consolidatasi su una norma (l'articolo 28 del Codice Antimafia) che, per espressa previsione legislativa, non poteva essere applicata ai procedimenti di prevenzione avviati prima dell'entrata in vigore del Codice Antimafia.

388. Si potrebbe sostenere che la mancanza di proporzionalità potrebbe comunque essere evitata nei casi in cui il giudice della prevenzione abbia valutato elementi diversi da quelli esaminati nel procedimento penale, con un argomento tratto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 23/1964, secondo cui un'assoluzione per insufficienza di prove non potrebbe mai, di per sé sola, giustificare una valutazione di pericolosità sociale, essendo necessaria la presenza di ulteriori elementi di fatto.

389. Indipendentemente dalla validità teorica di tale argomentazione, resta il fatto che questo non è il caso in esame. Il primo gruppo di ricorrenti è stato sottoposto a

procedimento di prevenzione e alla conseguente misura della confisca di prevenzione sulla base degli stessi indizi che avevano portato i giudici penali ad assolverli.

390. Pertanto, nelle circostanze del presente caso, è innegabile che l'accertamento della pericolosità qualificata e la conseguente misura della confisca di prevenzione, successiva all'assoluzione del primo gruppo di ricorrenti, risultano manifestamente sproporzionate.

- ii. se le autorità nazionali hanno dimostrato che i beni formalmente di proprietà del secondo gruppo di ricorrenti appartenevano in realtà al primo gruppo di ricorrenti in modo motivato, sulla base di una valutazione obiettiva degli elementi di fatto, e senza basarsi sul mero sospetto

391. Secondo l'articolo 2-*bis*, comma 3, della Legge n. 575/1965 e successive modificazioni, operava una presunzione di intestazione fittizia nei confronti dell'ascendente, discendente, coniuge e convivente, e la disponibilità poteva essere presunta senza indagini specifiche, sulla base della semplice sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato o l'attività economica svolta.

392. Giovanni Cavallotti, Salvatore Mazzola e Salvatore Cavallotti non rientravano nella categoria prevista dall'articolo 2-*bis*, comma 3, della Legge n. 575/1965 e successive modificazioni, poiché non erano coniugi, ascendenti, discendenti, né convivevano stabilmente con il primo gruppo di ricorrenti. Pertanto, nei loro confronti non poteva operare alcuna presunzione di intestazione fittizia dei beni.

393. Per aggirare questo vincolo giuridico, i giudici nazionali ricorsero a uno strumento ingegnoso: il concetto di "impresa mafiosa", che implicava una responsabilità collettiva di tutti coloro che avevano ricoperto cariche sociali nelle imprese dei Cavallotti. Facendo ampio uso di questo costrutto giurisprudenziale, mai divenuto diritto positivo, i giudici nazionali non dimostrarono che i beni formalmente intestati al secondo gruppo di ricorrenti appartenessero al primo gruppo in modo motivato, sulla base di una valutazione obiettiva delle prove di fatto e senza fare affidamento su semplici sospetti.

394. Il decreto di confisca del 2014 denunciava lo "stretto rapporto di contiguità, anche sotto un profilo economico [...] che ha legato tutti i componenti della famiglia CAVALLOTTI ai vertici mafiosi", senza tener conto delle conclusioni della Corte

d'appello del 2010, secondo cui le prove non consentivano di identificare il ruolo di ciascun membro della famiglia Cavallotti, nonostante tutti fossero coinvolti nella gestione delle società e ricoprissero cariche sociali (pag. XLIV). Le stesse prove che avevano portato il giudice della cognizione a concludere che esse “non avevano valenza individualizzante la condotta” furono valutate dal giudice della prevenzione come aventi un “carattere altamente indiziante” dell'appartenenza a un'associazione di tipo mafioso.

395. Ancora una volta, la sentenza della Corte di cassazione del 2015 condivise l'impostazione della Corte d'appello, ritenendo che essa avesse fornito una “adeguata risposta” alla doglianza dei ricorrenti circa l'assenza di pericolosità individuale, aggiungendo però che ogni controllo su tale questione era al di fuori della propria giurisdizione.

396. Nei procedimenti di prevenzione, i fratelli Cavallotti venivano sempre menzionati al plurale: “le società dei Cavallotti”, “i fratelli Cavallotti”, “i Cavallotti”. I giudici nazionali non spiegarono mai come, quando e perché Salvatore Vito, Vincenzo e Gaetano, singolarmente considerati, avessero fatto uso della forza intimidatrice tipica del vincolo associativo nell'esercizio della loro attività economica. È un principio noto che la pericolosità sociale deve essere personale. In questo caso, invece, vi è un rovesciamento del paradigma di accertamento della pericolosità soggettiva. In altre parole, si è configurata una sorta di pericolosità “collettiva”: poiché le imprese (sempre al plurale) sarebbero state favorite dalla mafia, le persone che ricoprivano cariche sociali erano socialmente pericolose. Nel ragionamento dei giudici nazionali, la pericolosità sociale ha origine nelle imprese, è sempre declinata al plurale, e dalle imprese si trasferisce alle persone.

397. Ho dimostrato sopra che il concetto di impresa mafiosa non è compatibile con il principio di legalità e che i giudici nazionali non hanno fornito una valutazione legittima della pericolosità dei propositi. *A fortiori*, questa critica è ancora più valida quando si tratta della valutazione della condotta di terzi che avrebbero agito come prestanome dei propositi. I giudici nazionali non hanno fornito alcuna giustificazione per il diverso trattamento riservato, da un lato, a Gaetano Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Vito Cavallotti, e, dall'altro, a Giovanni Cavallotti, Salvatore Cavallotti e Salvatore Mazzola, sebbene tutti abbiano ricoperto cariche sociali nelle società dei Cavallotti asseritamente colluse. Non si comprende perché alcuni membri della famiglia Cavallotti

siano stati proposti e altri membri della stessa famiglia siano stati considerati terzi, dal momento che gli stessi giudici nazionali non hanno tracciato tra di loro una netta linea di demarcazione.

398. Inoltre, i giudici nazionali hanno rilevato una sproporzione, da loro stessi accertata, tra il reddito e i consumi dei ricorrenti, senza fornire alcuna motivazione ulteriore, e hanno rigettato le contestazioni dei ricorrenti al riguardo. Inoltre, non hanno indicato se il valore dei beni da confiscare corrispondesse alla sproporzione accertata tra il reddito e i consumi di ciascun ricorrente (per una situazione analoga, si veda *Todorov e altri c. Bulgaria*, nn. 50705/11 e altri 6, § 221, 13 luglio 2021).

399. In altre parole, il concetto onnicomprensivo di impresa mafiosa è stato applicato in modo discrezionale, colpendo i membri della famiglia o del clan secondo la vecchia logica della responsabilità collettiva familiare.

400. Detto ciò, anche se fosse compatibile con il principio di legalità, e non lo è, il concetto di impresa mafiosa solleverebbe comunque un grave problema in termini di compatibilità con il principio di proporzionalità, poiché la sua natura di *Sippenhaft* dissolve il principio di responsabilità personale, lasciando spazio a punizioni inutili nei confronti della cerchia di persone intorno ai proposti.

401. Pertanto, le autorità nazionali non hanno dimostrato in modo motivato che i beni formalmente intestati al secondo gruppo di ricorrenti appartenessero al primo gruppo, basandosi su un semplice sospetto collettivo, in contrasto con la valutazione obiettiva delle prove di fatto effettuata dalla sentenza della Corte d'appello del 2010.

iii. se le autorità nazionali hanno dimostrato che i beni confiscati avevano un'origine illecita in modo motivato, sulla base di una valutazione obiettiva delle prove fattuali e senza basarsi sul mero sospetto, anche alla luce della data di acquisizione

402. Questa questione solleva il problema della cosiddetta regola della correlazione temporale. Secondo la sentenza *Spinelli*, è necessario definire il periodo durante il quale il proposto era socialmente pericoloso e solo i beni entrati nel patrimonio del proposto durante quel periodo possono essere oggetto di misure di prevenzione patrimoniali. Per

implicazione logica di questa regola, la pericolosità della persona si trasferisce al bene acquisito durante il periodo in cui la persona era pericolosa, rendendo il bene stesso intrinsecamente pericoloso, il che ne consentirebbe la confisca anche quando la persona non fosse più pericolosa o addirittura non fosse più in vita. La confisca neutralizzerebbe la pericolosità “genetica” generata dall’acquisizione illecita del bene.

403. Sebbene lo scopo della regola della correlazione temporale fosse quello di limitare la precedente confisca di prevenzione *omnibus*, essa non si è rivelata utile a limitare la discrezionalità dei giudici. La mia argomentazione si basa su cinque premesse.

404. In primo luogo, la regola della correlazione temporale è inapplicabile alla confisca di prevenzione per equivalente, poiché i beni confiscati non hanno alcuna correlazione temporale con il periodo dell’arricchimento illecito (Cass., V, sentenza n. 41016/2023). Inoltre, la confisca di prevenzione per equivalente può risultare manifestamente eccessiva, con il possibile effetto di una doppia confisca: sia del controvalore del bene entrato nel patrimonio del proposto nel periodo della pericolosità, sia dell’equivalente dei beni legittimamente posseduti.

405. In secondo luogo, la regola della correlazione temporale è difficilmente compatibile con l’ipotesi della pericolosità generica, che non prende di mira una singola azione, bensì un segmento di vita, e l’affermazione dell’origine illecita dei beni si basa sull’analisi della sproporzione complessiva, piuttosto che sull’individuazione del profitto del singolo reato, come avviene nella confisca per equivalente.

406. In terzo luogo, la perimetrazione temporale nei casi di pericolosità qualificata comporterebbe potenzialmente la valutazione dell’intera vita del proposto. Per evitare tale difficoltà, la Corte di cassazione ha utilizzato fino a tempi recenti una presunzione extra-legale di stabilità del vincolo tra la persona sospettata e l’associazione di tipo mafioso (*semel mafiosus, semper mafiosus*), salvo segni di pentimento o cambiamento di stile di vita (Cass., sezioni unite, sentenza n. 111/2017). Ciò ha invertito l’onere della prova, trasferendo sulla difesa l’onere di dimostrare il pentimento o il cambiamento dello stile di vita, sollevando lo Stato dall’obbligo di provare il *dies ad quem* del periodo di pericolosità qualificata.

407. In quarto luogo, la giurisprudenza ha interpretato in modo elastico il requisito della correlazione temporale, ammettendo la confisca di beni acquisiti dopo il momento finale della pericolosità, con la motivazione che tali beni avrebbero potuto essere stati

acquistati con proventi accumulati illecitamente durante il periodo di pericolosità (Cass., VI, sentenza n. 31634/2017, e II, sentenza n. 14165/2018).

408. In quinto luogo, i giudici nazionali sono stati divergenti sull'ampiezza delle conseguenze da trarre nei casi di un'attività economica di origine lecita successivamente esercitata con metodi mafiosi, e nei casi di un'attività avviata con capitale e metodi mafiosi e che si stata successivamente "ripulita". Secondo un orientamento massimalista nella giurisprudenza della Cassazione, la confisca di prevenzione di un complesso aziendale non può essere disposta solo con riferimento alla quota ideale attribuibile all'utilizzo di risorse illecite, poiché non è possibile distinguere, per la natura unitaria del bene, l'apporto delle componenti lecite attribuibili alla capacità imprenditoriale dall'apporto delle componenti attribuibili a mezzi illeciti, specialmente quando il consolidamento e l'espansione dell'attività economica siano stati facilitati dall'organizzazione criminale (Cass., VI, sentenza n. 7072/2021, V, sentenza n. 16311/2014, e sulla stessa linea, II, sentenza n. 9774/2015; I, sentenza n. 29667/2014; II, sentenza n. 20993/2012; V, sentenza n. 17988/2009). Secondo un orientamento minimalista, la confisca dell'intero complesso aziendale dovrebbe essere disposta solo in caso di prevalenza assoluta o comunque molto marcata di risorse di natura illecite, con l'obbligo per il giudice di comparare le risorse lecite con quelle illecite, evitando così confische generali e automatiche (Cass., V, sentenza n. 10983/2020; VI, sentenza n. 43447/2017; VI, sentenza n. 31634/2017; V, sentenza n. 17739/2012). La Corte di cassazione non è riuscita finora a dirimere queste profonde divergenze di orientamento, lasciando spazio a un'applicazione casuale e quindi imprevedibile della regola della correlazione temporale. È indicativo il fatto che il Codice Antimafia non abbia codificato tale regola. Poiché i giudici non sono riusciti a fornire la certezza giuridica che ci si attende da loro, il legislatore avrebbe potuto e dovuto assumersi la responsabilità di fornirla, ma non lo ha fatto.

409. L'applicazione della regola della correlazione temporale nel caso Cavallotti conferma la mia argomentazione: sia il decreto di sequestro del 1999 sia i decreti di confisca del 2011 e del 2014 sono stati emessi prima della sentenza *Spinelli* e non hanno prestato alcuna attenzione alla correlazione temporale tra il periodo di pericolosità e il momento dell'acquisizione illecita del bene, e la sentenza della Corte di cassazione del 2015 ha solo formalmente menzionato il nuovo principio giurisprudenziale.



410. Nel 1999, il sequestro fu disposto senza alcuna considerazione della correlazione temporale tra il periodo della supposta pericolosità sociale e il momento dell'incremento illecito del patrimonio. Inoltre, non fu effettuata alcuna verifica della sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato dai propositi o le attività economiche da loro svolte.

411. Il decreto di confisca del 2011 affermava esplicitamente che non fosse necessario stabilire alcuna correlazione temporale tra il periodo di pericolosità sociale e il momento dell'arricchimento illecito ("per disporre la confisca alla sproporzione non deve necessariamente accompagnarsi l'acquisizione del bene in un periodo contestuale o successivo al manifestarsi dell'appartenenza del proposto al sodalizio mafioso ovvero al manifestarsi della pericolosità sociale generica"). I giudici della prevenzione criticarono persino la giurisprudenza che, prima della sentenza *Spinelli*, considerava la correlazione temporale come presupposto e limite della confisca, per la seguente ragione:

"parte della giurisprudenza di legittimità ha invece ritenuto che [...] occorre, altresì, che vi sia correlazione temporale fra la pericolosità e l'acquisto dei beni, dovendosi all'uopo verificare se questi ultimi siano entrati nella disponibilità del proposto, non già anteriormente, ma successivamente o almeno contestualmente al suo inserimento nel sodalizio criminoso. [...] in presenza della sproporzione tra redditi dichiarato e valore del bene non vi è la necessità del nesso [di derivazione del bene dall'attività delittuosa]".

412. In realtà, nel 2014, i giudici della prevenzione della Corte d'appello individuarono un periodo di pericolosità sociale molto più ampio rispetto a quello in cui sarebbero stati commessi i reati oggetto del procedimento penale, dal momento che la pericolosità sociale del primo gruppo di ricorrenti fu arbitrariamente retrodatata alla metà degli anni '80, mentre nella sentenza di condanna del 2002 emessa dalla Corte d'appello di Palermo, i fatti storici per cui i Cavallotti erano stati imputati si collocavano tra il 1994 e il 1998. In ogni caso, il decreto di confisca della Corte d'appello del 2014 utilizzò il concetto di impresa mafiosa per confiscare beni acquisiti prima del periodo dell'ipotizzata pericolosità, a causa della presunta impossibilità di separare le componenti lecite da quelle illecite all'interno di un complesso societario (cfr., in senso critico verso l'assenza di connessione temporale tra l'acquisizione del bene e il periodo di pericolosità, *Todorov e altri c. Bulgaria*, sopra citata, § 247).

413. La sentenza della Corte di cassazione del 2015 fu pronunciata dopo la sentenza *Spinelli* e vi fece un breve riferimento, ma alla fine convalidò l'ampio decreto di confisca della Corte d'appello, basandosi sul costruito giurisprudenziale dell'impresa mafiosa e sul mantra *semel mafiosus, semper mafiosus* ("giudici di appello hanno fatto corretta applicazione dell'indiscusso insegnamento giurisprudenziale di legittimità, ancorato al dato esperienziale e sociologico, secondo cui, ove risulti accertata l'appartenenza del proposto ad associazione di stampo mafioso, può ragionevolmente presumersi la stabilità ed attualità del vincolo, che, stante la sua natura, è tendenzialmente duraturo, salva prova di recesso o di disgregazione della struttura criminale, di talché non è necessaria alcuna particolare motivazione al riguardo").

414. In sintesi, nel fissare il *dies a quo* della contaminazione mafiosa delle imprese dei Cavallotti alla metà degli anni '80, i giudici della prevenzione si spinsero persino oltre i capi d'accusa nel procedimento penale da cui i ricorrenti erano stati assolti. Per lasciare aperta la determinazione del *dies ad quem* di tale contaminazione, i giudici della prevenzione fecero ricorso alla presunzione *semel mafiosus, semper mafiosus*, che sarebbe stata successivamente superata nella sentenza *Gattuso*. Ignorando infine la regola della correlazione temporale nel caso di specie e utilizzando il concetto onnicomprensivo di impresa mafiosa, i giudici della prevenzione non rispettarono neppure i criteri di proporzionalità previsti dall'ordinamento interno, applicando una confisca indiscriminata e onnivora dell'intero patrimonio dei ricorrenti, senza distinguere tra beni di origine lecita e beni di origine illecita.

415. Pertanto, i giudici della prevenzione non hanno dimostrato, in modo motivato e fondato su una valutazione oggettiva delle prove fattuali, che i beni confiscati potessero avere un'origine illecita, senza fare affidamento su un mero sospetto, anche alla luce della data della loro acquisizione.

- iv. se l'inversione dell'onere della prova in merito all'origine lecita dei beni acquisiti molti anni prima abbia imposto un onere eccessivo ai ricorrenti

416. L'articolo 2-ter della Legge n. 575/1965 e successive modifiche stabiliva, in presenza di "sufficienti indizi", una presunzione secondo cui i beni di una persona

sospettata di appartenere a un'associazione criminale costituiscono il profitto di attività illecite o il suo reimpiego. A seguito della diversa formulazione introdotta dal Decreto legislativo n. 92/2008, che fa riferimento ai beni che si "ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto" di tali attività, si è discusso se l'intensità del livello probatorio richiesto all'accusa riguardo l'origine illecita dei beni sia in qualche modo cambiata.

417. La sentenza *Spinelli* ha interpretato la presunzione di origine illecita dei beni in modo poco chiaro e tortuoso, ritenendo da un lato che l'intensità del livello probatorio non fosse cambiata, ma ammettendo dall'altro che la valutazione debba comunque basarsi su elementi probatori gravi, precisi e concordanti, standard che, nella sostanza, corrisponde a quello previsto dall'articolo 192, comma 2, del Codice di procedura penale. Questo è il passaggio controverso della sentenza:

"Nessuna innovazione è stata introdotta neppure sul piano dell'intensità dell'apporto probatorio, in dipendenza della locuzione "risultino essere frutto", in luogo della precedente formulazione che richiedeva l'esistenza di "sufficienti indizi" di origine illecita (in origine, espressamente prevista solo per il sequestro). Ed infatti, l'assunto della provenienza illecita del patrimonio deve pur sempre essere la risultante di un processo dimostrativo, che si avvalga anche di presunzioni, affidate ad elementi indiziari purché connotati dei necessari coefficienti di gravità, precisione e concordanza".

418. Inoltre, la Corte di cassazione ha aggiunto che la sproporzione tra i beni acquisiti illecitamente e il reddito della persona indiziata non rappresenta un requisito autonomo della confisca di prevenzione, ma un criterio alternativo di semplificazione probatoria, che potrebbe sostituire il requisito dell'origine illecita dei beni di un appartenente ad un'associazione di tipo mafioso.

419. Al contrario, il Consiglio di stato ha espresso una posizione chiara sulla necessità di elementi probatori gravi, precisi e concordanti per dimostrare sia l'origine illecita dei beni che la loro disponibilità in capo al proposto (Consiglio di stato, III, sentenza n. 1499/2019).

420. È importante notare che la presunzione legale relativa all'origine illecita dei beni non è stata l'unica applicata nel caso Cavallotti. La sentenza della Corte di cassazione del 2015 ha fatto uso o ha convalidato l'uso delle seguenti presunzioni: in primo luogo, la

presunzione di stabilità del vincolo tra la persona indiziata e l'associazione mafiosa, salvo segni di pentimento o cambiamento di stile di vita; in secondo luogo, la presunzione che coloro che ricoprivano ruoli sociali nelle varie società del gruppo Cavallotti avessero “la probabile consapevolezza” dei metodi mafiosi che avevano facilitato l'assegnazione degli appalti redditizi; e in terzo luogo, la presunzione dell'origine illecita dei beni acquisiti dalle società Cavallotti, salvo prova contraria dell'insussistenza del fatto presunto. Vi è un'ulteriore presunzione che la Corte di cassazione ha ritenuto al di fuori del proprio controllo, ossia la presunzione di disponibilità dei beni in capo ai propositi tramite terzi che fungevano da prestanome, presunzione su cui si basava il decreto di confisca del 2014 (ad esempio: “risulta oltremodo probabile che gli apporti di capitali vennero effettuati con gli illeciti proventi derivanti dall'attività imprenditoriale del proposto CAVALLOTTI”).

421. Il Governo ha ritenuto che le regole applicate in materia di onere della prova nei procedimenti di confisca di prevenzione siano ragionevoli in virtù del principio giurisprudenziale della “vicinanza della prova” (su questo principio, affermato anche nel diritto processuale penale, si vedano Cass., II, sentenza n. 3883/2019, e I, sentenza n. 30520/2023). Tuttavia, i giudici nazionali non hanno fatto riferimento a questo principio nei procedimenti di prevenzione.

422. La Corte ha ripetutamente affermato che la presunzione dell'articolo 2-ter non è di per sé inammissibile (ad esempio: *Cacucci e Sabatelli c. Italia*, n. 29797/09, § 43, 17 giugno 2014; *Leone c. Italia*, n. 30506/07, § 37, 2 febbraio 2010; *Bongiorno c. Italia* (dec.), n. 4514/07, § 47, 5 gennaio 2010; *Morabito e altri c. Italia* (dec.), n. 58572/00, 5 giugno 2005; *Bocellari e Rizza c. Italia* (dec.), n. 399/02, 28 ottobre 2004; e *Licata c. Italia* (dec.), n. 32221/02, 27 maggio 2004, facendo sempre riferimento all'espressione “*indices suffisants*”).

423. Il principale argomento a sostegno delle conclusioni della Corte era che la presunzione prevista dall'articolo 2-ter della Legge n. 575/1965 e successive modifiche non era assoluta, poiché la difesa poteva confutarla presentando prove dell'inesistenza del fatto presunto. Tuttavia, la Corte non ha considerato l'incertezza giuridica derivante dall'argomentazione tortuosa della Corte di cassazione nella sentenza *Spinelli* circa la corretta interpretazione della presunzione di origine illecita dei beni. Inoltre, non è chiaro quale fosse l'onere probatorio applicabile alle altre presunzioni utilizzate o convalidate dalla Corte di cassazione nel presente caso, cioè se spettasse alla difesa dimostrare

l'inesistenza del fatto presunto o se fosse sufficiente sollevare un dubbio al riguardo. Tutta questa incertezza giuridica ha lasciato i ricorrenti in una posizione procedurale inammissibilmente vulnerabile.

424. Inoltre, in *Labita c. Italia*, sopra citata, la Corte ha censurato l'onere imposto alla persona proposta di dimostrare il pentimento e il cambiamento di stile di vita, ma i giudici nazionali, inclusa la Corte di cassazione, nel caso Cavallotti hanno semplicemente ignorato questa giurisprudenza di Strasburgo.

425. L'effetto cumulativo dell'intreccio delle quattro presunzioni sopra menzionate ha rappresentato un onere eccessivo per i ricorrenti. Nella causa *Todorov e altri c. Bulgaria*, sopra citata, § 246, la Corte ha invitato i giudici nazionali a usare cautela nell'applicare presunzioni relative alla confisca dei proventi di reato quando i ricorrenti non avevano fornito prova di redditi leciti sufficienti. Nel presente caso, i giudici nazionali hanno caricato i ricorrenti di una rete complessa di presunzioni interconnesse, lasciando loro scarse possibilità di difendersi efficacemente nel procedimento.

426. La situazione insostenibile dei ricorrenti è stata ulteriormente aggravata dal fatto che, nel 1999, venne loro richiesto di fornire la prova dei propri redditi e delle proprie spese relativamente ad un periodo di 27 anni, nonostante, ai sensi dell'articolo 2220 del codice civile, i documenti contabili obbligatori (libro giornale e libro inventari), le fatture attive e passive, i telegrammi e le lettere spedite o ricevute debbano essere conservati solo per dieci anni dalla data dell'ultima registrazione (per una situazione analoga, *Dimitrovi c. Bulgaria*, sopra citata, § 46, e *Todorov e altri c. Bulgaria*, sopra citata, § 202). Il Tribunale richiese ai ricorrenti una *probatio diabolica*, ossia la dimostrazione della legittimità dell'intero patrimonio.

427. Inoltre, ai giudici della prevenzione non dovrebbe essere consentito trarre conclusioni basate sulla presunzione di origine illecita quando le prove rilevanti sono ingiustificatamente inaccessibili al proposto, come raccomandato dalla Commissione di Venezia (si veda Parte III-B-2-a-iii). Tra il sequestro e il primo decreto di confisca, il procedimento nazionale durò 12 anni, senza che i ricorrenti potessero far valere le proprie ragioni e senza avere accesso alle imprese sequestrate e ai relativi documenti contabili, rendendo le prove scagionanti inaccessibili e la difesa praticamente impossibile, in violazione del principio di prossimità della prova. Infatti, i ricorrenti furono interdetti dall'accesso alle proprie imprese. Durante la detenzione, Gaetano, Vincenzo e Salvatore

Vito Cavallotti ovviamente non poterono accedervi, mentre Giovanni e Salvatore Cavallotti, insieme a Salvatore Mazzola, furono estromessi dalla gestione aziendale e specificamente interdetti dall'avvicinarsi alle sedi aziendali. Inoltre, anche i figli di Salvatore Cavallotti, Vincenzo Cavallotti e Salvatore Mazzola, che lavoravano nelle imprese di famiglia, furono allontanati. Successivamente, durante il procedimento di revoca della confisca, i ricorrenti chiesero al presidente della sezione misure di prevenzione del Tribunale di Palermo l'autorizzazione ad accedere ai documenti delle imprese sequestrate, per preparare la propria difesa. Sebbene l'autorizzazione fu concessa, i Cavallotti non riuscirono mai ad accedere alla documentazione aziendale perché, secondo l'amministratore giudiziario, essa era andata perduta durante l'amministrazione giudiziaria.

428. Nel caso Cavallotti, il requisito della pericolosità ha cessato, di fatto, di costituire un limite temporale alla confisca, poiché, in presenza di acquisizioni lontane nel tempo, l'unica verifica effettuata fu quella sulla presunta inadeguatezza complessiva dei redditi e della capacità finanziaria dei propositi, da cui si presunse l'origine illecita di una massa innumerevole di beni.

429. Dire che, in queste circostanze, l'onere della prova resta a carico della parte pubblica è totalmente illusorio, perché l'accusa può semplicemente sedersi sul divano e giocare al gioco delle presunzioni, spostando l'onere probatorio di volta in volta, costringendo la controparte a giustificare la sproporzione tra patrimonio e capacità reddituale e traendo dalla risposta ritenuta insoddisfacente l'origine illecita dei beni, cosicché il dubbio finisce per avvantaggiare l'accusa e la sentenza si limita a convalidare un'ipotesi accusatoria predefinita. È esattamente ciò che è accaduto nel procedimento Cavallotti.

430. Pertanto, nelle circostanze concrete del presente caso, è evidente che l'inversione dell'onere della prova riguardo l'origine lecita dei beni acquisiti molti anni prima è stata sproporzionata.

- v. se ai ricorrenti sia stata concessa una ragionevole opportunità di esporre le proprie argomentazioni dinanzi ai giudici nazionali e se questi ultimi abbiano debitamente esaminato le prove presentate dai ricorrenti

431. Come già dimostrato sopra (vedi Parte IV-C-2-c), le garanzie del procedimento di prevenzione non sono coerenti con la natura sostanzialmente penale della confisca di prevenzione, sebbene essa venga disposta da tribunali penali e a seguito di una decisione che ricalca il processo penale. Storicamente, la giurisprudenza interna ha equiparato la confisca di prevenzione alla confisca penale, alla confisca allargata e persino alla confisca per equivalente, senza mai applicare pienamente i principi del diritto processuale penale. Alcuni di questi principi sono stati applicati, altri no. Questa geometria variabile delle garanzie procedurali penali, che è tipica dei procedimenti di prevenzione, è espressione di una costruzione contraddittoria e dunque arbitraria, che non si inserisce nel quadro costituzionale delle pene e delle misure di sicurezza.

432. Ma anche a voler ammettere, per ipotesi, la natura non penale della confisca di prevenzione, i giudici interni nel caso in esame non hanno offerto un'opportunità ragionevole alla difesa per far valere le proprie ragioni, né è chiaro se abbiano effettivamente esaminato le prove prodotte dai ricorrenti. Passo ora ad analizzare i principali motivi di questa critica.

α. Decreti di sequestro e di vendita non impugnabili

433. I giudici della prevenzione sequestrarono i beni dei ricorrenti e sequestrarono d'ufficio altri beni ritenuti a loro riconducibili sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, cercarono prove per giustificare la confisca dei beni sequestrati. Fin dall'inizio, hanno assunto un ruolo attivo che è andato ben oltre quello del Pubblico ministero.

434. Come già osservato, il decreto di sequestro non ha considerato né la necessaria correlazione temporale tra il periodo di presunta pericolosità sociale e il momento dell'incremento patrimoniale, né la sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato dai proposti o le loro attività, ma le persone colpite non hanno potuto ricorrere al Tribunale del riesame, poiché la legge non prevedeva tale possibilità.

435. Ancor prima dell'emissione del decreto di confisca, e prima di ascoltare le argomentazioni della difesa nel processo, il Tribunale autorizzò l'amministratore

giudiziario a vendere parte dei beni sequestrati, come se avesse già deciso la confisca. Anche questa decisione non era impugnabile.

β. Distorsione delle prove testimoniali

436. Il decreto di confisca del 2011 ha distorto le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, in un flagrante diniego di giustizia. Il fascicolo mostra che nel decreto di confisca furono utilizzate le dichiarazioni dei collaboratori rese al Pubblico ministero durante le indagini preliminari del procedimento penale parallelo, ma furono omesse le risposte fornite dagli stessi alle domande della difesa nel procedimento di prevenzione.
437. Secondo il decreto di confisca del 2011, “[a]ll’inserimento dei proposti nell’ambito dell’imprenditoria mafiosa, per impulso dei capi della famiglia di Belmonte Mezzagno, sul quale hanno nella sostanza [...] offerto convergenti indicazioni tanto il Siino quanto il Brusca, ha più genericamente accennato anche il collaborante Mazzola Giovanni”.
438. Questa affermazione rappresenta una palese distorsione delle prove testimoniali dichiarative. Il fascicolo mostra che, contrariamente a quanto sostenuto nel decreto, Brusca e Siino hanno espressamente escluso che i Cavallotti fossero mafiosi. Brusca non conosceva nessuno dei Cavallotti e dichiarò di essersi interessato unicamente della riscossione del pizzo per i lavori di metanizzazione a Monreale (un paese in provincia di Palermo). Siino, invece, aveva visto una sola volta Salvatore Vito Cavallotti, il quale gli avrebbe confidato di essere sottoposto a forti richieste estorsive (“spremuta come un limone”). Siino, su domanda espressa del presidente del collegio (giudice Silvana Saguto), aveva escluso che Salvatore Vito avesse rapporti economici con un membro della famiglia mafiosa di Belmonte Mezzagno (Ciccio Pastoia). L’unico rapporto esistente era, come spiegato da Siino, che Salvatore Vito doveva pagare il pizzo.
439. Per il Tribunale, non era neppure necessario che venisse contestato un fatto specifico a una determinata persona. Secondo il Tribunale, “allorquando ‘gli indizi derivino da una chiamata in correità non è necessario che questa posseda i requisiti indicati dall’articolo 192 c.p.p. in quanto, ove non sia *ictu oculi* inattendibile o smentita da elementi contrari, costituisce di per sé un elemento che, se pur incapace di fornire la



prova della responsabilità penale del chiamato, è tuttavia idoneo a dimostrare in termini di probabilità il fatto a lui attribuito in sede di prevenzione', non richiedendosi, altresì, che la chiamata sia necessariamente accompagnata da quei riscontri estrinseci individualizzanti necessari per la sua utilizzazione ai fini della formazione della prova". In tal modo, i giudici della prevenzione hanno contraddetto direttamente la valutazione delle prove effettuata dai giudici penali, che avevano accertato la totale mancanza di riscontri alle dichiarazioni dei collaboratori, sulla base delle medesime prove.

#### γ. Decisioni discrezionali degli esperti

440. I ricorrenti contestarono le conclusioni dei consulenti tecnici d'ufficio. Il Tribunale di Palermo si limitò a osservare che le relazioni dei periti non erano "adeguatamente contraddette dalle osservazioni dei C.T. di parte", senza spiegare su quale base gli argomenti dei propositi e dei loro consulenti non costituissero una confutazione adeguata delle conclusioni peritali. I ricorrenti avevano chiesto alla Corte d'appello di disporre una nuova perizia per ottenere i chiarimenti necessari, ma nessuna nuova perizia fu disposta, nonostante gli stessi periti avessero suggerito che "a parere degli scriventi, si rende necessario un accertamento che esula dalle competenze dei periti in quanto dovrebbe riguardare l'acquisizione diretta di notizie dai dipendenti presenti e passati, in modo da confutare il ricorso a pagamenti in nero" (v. relazione dei periti).

441. Nel successivo procedimento di prevenzione n. 248/2011 R.M.P., due periti, Giovanni Giammarva e Attilio Masnata, applicarono criteri differenti per valutare i consumi familiari, il valore degli immobili e l'incidenza del costo della manodopera, e conseguentemente non fu ipotizzata alcuna sproporzione tra redditi e consumi familiari. Non emergono motivi evidenti per cui gli stessi esperti, in due procedimenti contro la famiglia Cavallotti, abbiano applicato criteri così diversi, evidenziando così il grado di arbitrarietà delle perizie.

#### δ. Fatti falsi e arbitrari

442. Il decreto di confisca del 2011 richiamava fatti già menzionati nell'ordinanza del 1998, come questo: "Il latitante [...] invita il suo interlocutore a occuparsi di un furto (ovviamente non denunciato dalla vittima in ossequio alle più ferree regole di Cosa Nostra)". Questa affermazione è oggettivamente falsa. Il furto in questione, infatti, fu denunciato presso la caserma dei Carabinieri di Pedara. Tuttavia, in tal modo, la falsa mancata denuncia divenne prova dell'adesione dei Cavallotti alle "più ferree regole di Cosa Nostra".

443. Oltre a utilizzare fatti falsi, il ragionamento concreto del decreto di confisca è completamente arbitrario quando afferma che "in tali elenchi figurano non di rado talune imprese del gruppo Cavallotti unitamente a numerose altre imprese già risultate colluso-mafiose nell'ambito di altri procedimenti di prevenzione personali e patrimoniali dinanzi a questo Tribunale (tra le altre, Vadalà Nello [...], Schimmenti Gaetano [...], Schimmenti Gaetano, Schimmenti Santo, Siino Giuseppe, Siino Angelo, Lunetto Gaetano, Cataldo Farinella)". I Cavallotti parteciparono a gare d'appalto, senza vincerne alcuna, alle quali avevano partecipato anche soggetti elencati tra parentesi nel decreto di confisca. Questi erano tutti condannati per associazione mafiosa o collusione. Il sillogismo giudiziario alla base di questa affermazione chiaramente rifletteva l'opinione secondo la quale i Cavallotti erano colpevoli di reati:

premessa maggiore – i Cavallotti hanno partecipato ad alcune gare.

premessa minore – anche mafiosi e collusi vi hanno partecipato.

Conclusione – dunque, anche i Cavallotti sono mafiosi o collusi.

#### ε. Uso di prove vietate

444. Non può esservi esempio più grave di valutazione arbitraria delle prove del ritenere provati dei fatti sulla base di elementi acquisiti *contra legem*.

445. Infatti, la dichiarazione di inutilizzabilità delle dichiarazioni del confidente Ilardo e dei relativi verbali riassuntivi redatti dal Colonnello Riccio da parte della Corte di cassazione nel 2004 ha invalidato il ragionamento più volte espresso dai giudici nazionali riguardo all'interesse di Provenzano nei confronti dei fratelli Cavallotti, nella fase antecedente all'aggiudicazione degli appalti. La prova regina, cioè l'anteriorità dei pizzini

di Agira e Centuripe, dalla quale i giudici di prevenzione dedussero l'inserimento dei fratelli Cavallotti nel sistema illecito di spartizione degli appalti e la natura mafiosa delle loro imprese, è stata ritenuta giuridicamente inutilizzabile dalla sentenza della Corte di cassazione del 2004. Da quel momento in poi, affermare l'anteriorità dei pizzini di Agira e Centuripe rispetto all'aggiudicazione dell'appalto ha significato utilizzare prove acquisite *contra legem*.

446. È proprio ciò che hanno fatto i giudici nel procedimento di prevenzione, ignorando il principio secondo cui “le intercettazioni dichiarate inutilizzabili a norma dell'art. 271 c.p.p. non sono suscettibili di utilizzazione agli effetti di qualsiasi tipo di giudizio, ivi compreso quello relativo alla applicazione di misure di prevenzione” (Cass., Sezioni unite, sentenza n. 13426/2010).

447. Riguardo ai pizzini di Agira e Centuripe, la sezione misure di prevenzione finse, nel decreto di confisca del 2011, che i pizzini fossero dotati di “un'autonoma e precisa valenza indiziaria, senza la necessità di collegarne l'utilizzabilità alle indicazioni a suo tempo in merito offerte da Ilardo Luigi al Colonnello Riccio e dichiarate inutilizzabili nel processo penale”, ma poi aggiunse che la datazione derivava proprio dalle dichiarazioni di Ilardo: “Tenendo presente che **secondo la ricostruzione fornita dallo stesso Ilardo**, la lettera in esame risale all'ottobre del 1994, le predette emergenze conducono inequivocabilmente a sostenere che l'aggiudicazione del suddetto appalto era stata decisa in sede diverse da quelle istituzionali ed addirittura assai prima delle naturali scadenze ufficiali” (grassetto aggiunto).

448. La sentenza della Corte d'appello del 2014 diede per scontato che l'appalto per la metanizzazione dei comuni di Agira e Centuripe fosse stato manipolato, proprio sulla base dell'affermazione che le pizzini fossero anteriori all'aggiudicazione dell'appalto: “la collaborazione dell'impresa CAVALLOTTI con la famiglia mafiosa ha trovato un riscontro ‘nei sintetici pizzini sugli appalti di Agira e Centuripe [...], e nell'**anteriorità di tutte tali annotazioni rispetto all'esecuzione dei lavori**” (grassetto aggiunto).

#### ζ. Vizi inappellabili del decreto di confisca

449. L'assoluta mancanza di una reale possibilità di discutere le argomentazioni della difesa risulta anche dal fatto che il decreto di confisca ha richiamato la condanna del 2002

e la sentenza di annullamento della condanna del 2004, ma ha ignorato la sentenza assolutoria del 2001 e ha contraddetto la sentenza assolutoria del 2010, effettuando una valutazione apertamente unilaterale del procedimento penale e delle prove ivi prodotte. È importante notare che la sentenza del 2001 stabiliva che il fatto contestato agli imputati non sussisteva, con una formula assolutoria specifica ai sensi dell'articolo 530, comma 1, del Codice di procedura penale, e che la sentenza del 2010 confermava l'assoluzione del primo grado. Tuttavia, i giudici della Corte d'appello in sede di prevenzione sostennero, nel decreto di confisca del 2014, che la sentenza del 2010 lasciasse margini di dubbio sulla responsabilità penale dei ricorrenti, il che poteva fondare una valutazione di pericolosità sociale.

450. Di fronte a questa motivazione contraddittoria e illogica del decreto di confisca del 2014, i propositi non hanno avuto alcuna possibilità di far valere tale vizio né altri innanzi alla Corte di cassazione, a causa della non ricorribilità per illogicità della motivazione (Cass., II, sentenza n. 5807/2017), nonché per la mancata ammissione delle prove decisive o per sottovalutazione delle argomentazioni difensive (Cass., sezione unite, sentenza n. 33451/2014).

### **3. Conclusione preliminare**

451. Come risulta evidente da quanto sopra, l'affermazione del Governo secondo cui "il procedimento di prevenzione si è svolto in contraddittorio e in piena conformità con il principio della parità delle armi" (§ 178 delle loro Osservazioni) è inaccettabile. Le carenze del procedimento di confisca, di natura strettamente inquisitoria, previsto dalla Legge n. 575/1965 e successive modifiche, hanno compromesso l'equità del procedimento di prevenzione instaurato nei confronti dei ricorrenti in misura tale da rendere l'interferenza nei loro diritti sproporzionata rispetto agli scopi legittimi perseguiti. I giudici interni hanno così privato i ricorrenti di una reale possibilità di svolgere la propria difesa e di una corretta valutazione delle prove prodotte.

452. Pertanto, a mio parere, si è verificata una violazione sia del profilo sostanziale sia di quello procedurale dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

## **E. Conclusione finale**

453. Questo Parere legale indipendente è stato ultimato esattamente 33 anni dopo il tragico assassinio del giudice Giovanni Falcone da parte della mafia dei Corleonesi sull'autostrada A29, nei pressi del comune di Capaci. La vicenda giudiziaria della famiglia Cavallotti mi ha riportato alla mente le sue potenti parole sulle misure di prevenzione, quando, con il suo consueto linguaggio diretto, affermava che “le misure di prevenzione sono un mezzo antidemocratico e che il vero luogo della punizione del responsabile è il processo penale”. Per il giudice Giovanni Falcone, usare le misure di prevenzione senza accertamento di colpevolezza “è una strategia già perdente che non serve a nulla. Serve soltanto a creare ancora una volta dei martiri dello Stato, delle persone che affermano di aver subito delle profonde ingiustizie e, in buona parte, è anche vero”.
454. Oltre a eludere i principi fondamentali del diritto penale e processuale penale e ad annullare la distinzione tra diritto penale e diritto civile, questa “strategia già perdente” è ancora più preoccupante perché il Legislatore ignora la reale portata del suo impatto sulla società e sull'economia italiana. Il rapporto ufficiale redatto ai sensi dell'articolo 49 del Codice Antimafia non fornisce dati circa i reati presunti che hanno dato origine alla confisca di prevenzione (ad esempio, quante confische sono state disposte per sospetta associazione mafiosa), sulle decisioni definitive rese nei relativi procedimenti penali (ad esempio, quanti decreti di confisca sono stati emessi in seguito ad un'assoluzione), sullo stato delle aziende al momento della restituzione alla collettività (se ancora operative o meno), e sulle perdite in termini occupazionali, di fatturato o di gettito fiscale derivanti dall'applicazione dei decreti di confisca di prevenzione.
455. Peggio ancora, i dati disponibili lasciano un sospetto persistente e scomodo, che non sia un caso che i martiri dello Stato siano sempre gli stessi e provengano sempre dalle stesse regioni d'Italia. A conferma di quanto esplicitamente dichiarato in Parlamento il 25 maggio 1965 su chi il legislatore intendeva colpire con la nuova legge sulle misure di prevenzione, la risposta all'interrogazione dell'Onorevole Giachetti del 10 febbraio 2025 ha riconosciuto che 7182 imprese sono state sottoposte a confisca di prevenzione tra il 2019 e il 2023, con una “particolare concentrazione in Sicilia, Campania e Calabria”.
456. È giunto il momento che il Legislatore e la Magistratura italiani si interrogino seriamente se l'attuale sistema di confisca di prevenzione sia ancora uno strumento

compatibile con la Costituzione italiana favorevole ai diritti umani, e con gli obblighi internazionali del suo Paese. È logicamente e deontologicamente inammissibile che il Governo sostenga una posizione a Roma e a Bruxelles per giustificare il mutuo riconoscimento degli ordini di confisca di prevenzione nel quadro dell'Unione europea, e sostenga l'opposta posizione a Strasburgo, per privare i destinatari di tali ordini delle garanzie previste dagli articoli 6 §§ 2 e 3, 7 e dall'articolo 4 del Protocollo n. 7.

457. Questa necessaria riflessione potrà avvenire solo se il Legislatore e la Magistratura riconosceranno apertamente ciò che è evidente, che la confisca di prevenzione ai sensi della Legge n. 575/1965, delle sue modifiche e del Codice Antimafia ha portato allo spogliamento totale della ricchezza di persone innocenti, collocandole in una posizione economica e sociale peggiore rispetto a quella precedente alla presunta condotta criminale. Se questo sistema altamente repressivo di confisca senza condanna è stato introdotto sulla base della retorica populista che intendeva colpire un fenomeno mafioso particolarmente pericoloso nel sud Italia, già di per sé una discutibile scelta di politica criminale, la sua successiva estensione indiscriminata anche a reati comuni di natura economica mina le stesse fondamenta costituzionali dello Stato italiano. Qual è il senso di avere un sistema penale e processuale penale liberale e garantista per i reati comuni, come quello italiano, se poi, in parallelo, si mantiene un sistema di misure di prevenzione medievale, non garantista, e ogni volta che il primo fallisce nel punire il sospettato, lo Stato italiano si rifugia nel secondo per concludere il lavoro?

458. Con rispetto, nella mia qualità di esperto legale indipendente, sottolineo che questa riflessione è anche imposta dagli obblighi internazionali dell'Italia ai sensi degli articoli 6 § 2 e 7 della Convenzione europea dei diritti umani e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che risultano violati nel caso dei fratelli Cavallotti e delle loro famiglie, veri “martiri dello Stato”.

Paulo Pinto de Albuquerque  
Lisbona, 23 maggio 2025

## **Allegato I. L'Autore**

Paulo Pinto de Albuquerque è un ex giudice della Corte europea dei diritti umani. Il suo mandato è durato da aprile 2011 a marzo 2020. In tale veste, il giudice Pinto de Albuquerque ha deciso come giudice unico su 3.507 ricorsi, come membro di un comitato su 3.343 ricorsi, come membro di una camera su 3.585 ricorsi e come membro della Grande Camera su cinquantasei ricorsi. In totale, il giudice Pinto de Albuquerque ha deciso 10.491 ricorsi. Come giudice di Strasburgo, ha reso 162 opinioni separate.

Il giudice Albuquerque ha espresso opinioni separate in leading case italiani, tra cui *Varvara c. Italia*, *De Tommaso c. Italia* (GC), *GIEM e altri c. Italia* (GC).

È stato presidente del più importante comitato della Corte europea dei diritti umani, il Comitato sul Regolamento della Corte, da ottobre 2018 a marzo 2020. È stato inoltre membro del panel della Grande Camera che seleziona i casi da esaminare in Grande Camera, da giugno a dicembre 2012 e di nuovo da giugno a dicembre 2016. È stato fondatore e presidente del Gruppo di Diritto Penale della Corte europea dei diritti umani, da gennaio 2014 a marzo 2020.

Il giudice Pinto de Albuquerque ha svolto anche il ruolo di esperto per il GRECO (Group of States against Corruption) del Consiglio d'Europa, incaricato della supervisione dell'attuazione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa contro la corruzione. In questa veste ha condotto il terzo ciclo di valutazione del GRECO in Belgio (2009) e in Bulgaria (2010). I suoi rapporti e raccomandazioni per migliorare le leggi e le pratiche contro la corruzione in Belgio e Bulgaria sono stati approvati dall'Assemblea Generale del GRECO.

Prima di entrare nella Corte EDU, il giudice Pinto de Albuquerque ha avuto una carriera giudiziaria a livello nazionale, da settembre 1990 a settembre 2004. Il professor Pinto de Albuquerque è stato ammesso all'Albo degli Avvocati portoghesi nel 2009 ed oggi è un avvocato e giurista indipendente. Come esperto legale indipendente, ha redatto pareri legali in cause pendenti presso giurisdizioni di Italia, Norvegia, Portogallo, Spagna e Ucraina.

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE  
Professore Ordinario all'Università Cattolica di Lisbona  
Dottore *Honoris Causa*, Edge Hill University (Regno Unito)  
e Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv (Ucraina)

È anche professore ordinario di diritto (*Professor Catedrático*) presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Lisbona, dove insegna dal 2003. Attualmente insegna diritto penale e diritto europeo dei diritti umani. Ha insegnato, tra gli altri, presso la Illinois College of Law (USA), la Yaroslav Mudryi National Law University di Kharkiv (Ucraina), la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Paris II-Assas (Francia) e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze (Italia).

Gli sono stati conferiti due dottorati honoris causa in giurisprudenza dall'Edge Hill University di Ormskirk (Regno Unito) e dalla Yaroslav Mudryi National Law University di Kharkiv (Ucraina); la medaglia dell'Università di Tolosa e il sigillo della Facoltà di Giurisprudenza della stessa università a Tolosa (Francia); un encomio dal Governo giapponese per la promozione dell'accordo di cooperazione tra la Corte Suprema del Giappone e la Corte europea dei diritti umani; e la Medaglia d'Onore dell'Ordine degli Avvocati portoghesi per la difesa dei diritti umani e delle libertà costituzionali durante una carriera professionale lunga trent'anni come giudice, avvocato e professore di diritto.

Ha pubblicato trentasei libri e novantadue articoli e capitoli di libri nei campi del diritto penale e procedura penale, diritto delle sanzioni amministrative, diritto degli illeciti disciplinati, diritto dei diritti umani, diritto costituzionale e diritto internazionale. I suoi libri sono stati pubblicati in Belgio, Brasile, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Federazione Russa, Spagna, Turchia, Ucraina e Regno Unito.

## **Allegato II. Elenco dei procedimenti italiani**

1. Sentenza del Tribunale di Palermo del 21.3.2001 (cognizione)
2. Sentenza della Corte d'appello di Palermo del 14.1.2002 (cognizione, *Pavone*)
3. Sentenza della Corte d'appello di Palermo del 14.3.2002 (cognizione)
4. Note alla perizia tecnica d'ufficio redatte dai consulenti di parte Prof. Rag. Michele Ciacciofera e Prof. Avv. Alberto Stagno d'Alcontres del 8.10.2004 (129 pagine)
5. Note ed osservazioni sulle questioni tecniche della C.T.U. di Ing. Giuseppe Mannino, del maggio 2004 (49 pagine)
6. Note tecniche della difesa sulla "Risposta" dei Periti dell'11 maggio 2005 nell'interesse dei Signori Cavallotti, di Ing. Giuseppe Mannino, del giugno 2005 (26 pagine)



7. Brevi note e riflessioni su “Risposta dei CT.U. alle osservazioni della C.T.P.” di parte Prof. Rag. Michele Ciacciofera e Prof. Avv. Alberto Stagno d'Alcontres, del luglio 2005 (4 pagine)
8. Sentenza della Corte di cassazione di annullamento del 17.12.2004 (cognizione)
9. Sentenza della Corte d'appello di Palermo del 6.12.2010 (cognizione)
10. Decreto del Tribunale di Palermo del 31.5.1999 (prevenzione)
11. Decreto di sequestro della Siciliana SERVIZI del 23.7.1999 (prevenzione)
12. Decreto di confisca del Tribunale di Palermo del 14.10.2011 (prevenzione)
13. Decreto di confisca della Corte d'appello di Palermo del 14.2.2014 (prevenzione)
14. Sentenza della Corte di cassazione del 12.11.2015 (prevenzione)

### **Allegato III. Elenco della legislazione italiana**

Regio Decreto n. 1848 del 6 novembre 1926

Regio Decreto n. 773 del 18 giugno 1931

Decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 27 luglio 1944

Decreto legislativo luogotenenziale n. 134 del 26 marzo 1946

Legge n. 1423 del 27 dicembre 1956

Legge n. 575 del 31 maggio 1965

Decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 20 marzo 1967

Legge n. 152 del 22 maggio 1975

Legge n. 646 del 13 settembre 1982

Legge n. 327 del 3 agosto 1988

Legge n. 256 del 24 luglio 1993

Decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 3 giugno 1998

Decreto-legge n. 92 del 23 maggio 2008 (convertito in Legge n. 125 del 24 luglio 2008)

Legge n. 94 del 15 luglio 2009

Legge n. 136 del 13 agosto 2010

Decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011

## **Allegato IV – Elenco della giurisprudenza italiana**

### **Corte costituzionale italiana**

Sentenza n. 2/1956 del 23 giugno 1956

Sentenza n. 27/1959 del 20 aprile 1959

Sentenza n. 29/1961 del 25 maggio 1961

Sentenza n. 23/1964 del 4 marzo 1964

Sentenza n. 46/1964 del 4 giugno 1964

Sentenza n. 32/1969 del 27 febbraio 1969

Sentenza n. 177/1980 del 16 dicembre 1980

Ordinanza n. 721/1988 del 23 giugno 1988

Sentenza n. 419/1994 del 24 novembre 1994

Ordinanza n. 275/1996 dell'11 luglio 1996

Sentenza n. 335/1996 del 30 settembre 1996

Ordinanza n. 124/2004 del 7 aprile 2004

Sentenza n. 93/2010 dell'8 marzo 2010

Sentenza n. 21/2012 del 9 febbraio 2012

Sentenza n. 216/2012 del 18 luglio 2012

Sentenza n. 291/2013 del 2 dicembre 2013

Sentenza n. 24/2019 del 24 febbraio 2019

### **Consiglio di stato italiano**

Sentenza della Sezione III, n. 1499/2019

### **Corte di cassazione italiana**

Sentenza n. 1149/1990 del 27 febbraio 1990 (C. pen. 91, 1461)

Sentenza della Sezione I, n. 1071/1992 del 31 marzo 1992

Sentenza della Sezione I, n. 2019/1995 del 30 maggio 1995

Sentenza della Sezione I, n. 2654/1995 del 15 luglio 1995

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 18/1996 del 3 luglio 1996

Sentenza della Sezione I, n. 6521/1997 del 28 gennaio 1997

Sentenza della Sezione I, n. 6515/1997 del 20 novembre 1997

Sentenza della Sezione I, n. 5649/2002 del 16 gennaio 2002

Sentenza della Sezione I, n. 15684/2002 del 7 febbraio 2002

Sentenza della Sezione V, n. 23041/2002 del 14 giugno 2002

Sentenza della Sezione VI, n. 36762/2003 del 25 settembre 2003

Sentenza della Sezione I, n. 43046/2003 dell'11 novembre 2003

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 33748/2005 del 20 settembre 2005

Sentenza della Sezione II, n. 44326/2005 del 5 dicembre 2005

Sentenza della Sezione VI, n. 12174/2005 del 29 marzo 2005

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 57/2007 del 19 dicembre 2006

Sentenza della Sezione I, n. 21369/2008 del 28 maggio 2008

Sentenza della Sezione V, n. 37659/2008 del 28 maggio 2008

Sentenza della Sezione V, n. 17988/2009 del 30 aprile 2009

Sentenza della Sezione V, n. 49479/2009 del 25 settembre 2009

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 13426/2010 del 24 marzo 2010

Sentenza della Sezione VI, n. 6570/2012 del 17 febbraio 2012

Sentenza della Sezione I, n. 11768/2012 del 29 marzo 2012

Sentenza della Sezione V, n. 17739/2012 del 10 maggio 2012

Sentenza della Sezione II, n. 20993/2012 del 31 maggio 2012

Sentenza della Sezione V, n. 14044/2013 del 24 marzo 2013

Sentenza della Sezione VI, n. 39204/2013 del 17 maggio 2013

Sentenza della Sezione V, n. 16311/2014 del 23 gennaio 2014

Sentenza della Sezione I, n. 23641/2014 dell'11 febbraio 2014

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 33451/2014 del 29 maggio 2014

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 4880/2014 del 26 giugno 2014

Sentenza della Sezione I, n. 29667/2014 dell'8 luglio 2014

Sentenza della Sezione II, n. 9774/2015 dell'11 febbraio 2015

Sentenza della Sezione I, n. 31209/2015 del 17 luglio 2015

Sentenza della Sezione VI, n. 3941/2016 dell'8 gennaio 2016

Sentenza della Sezione I, n. 27147/2016 dell'11 marzo 2016

Sentenza della Sezione II, n. 5807/2017 del 18 gennaio 2017

Sentenza della Sezione VI, n. 10931/2017 del 1 febbraio 2017

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 12621/2017 del 16 marzo 2017

Sentenza della Sezione VI, n. 31634/2017 del 17 maggio 2017

Sentenza della Sezione I, n. 54119/2017 del 14 giugno 2017

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 111/2017 del 30 novembre 2017

Sentenza della Sezione VI, n. 43447/2017 del 6 luglio 2017

Sentenza della Sezione II, n. 14165/2018 del 13 marzo 2018

Sentenza della Sezione II, n. 14346/2018 del 28 marzo 2018

Sentenza della Sezione I, n. 43826/2018 del 19 aprile 2018

Sentenza della Sezione V, n. 17946/2018 del 20 aprile 2018

Sentenza della Sezione II, n. 27855/2019 del 22 marzo 2019

Sentenza della Sezione II, n. 31549/2019 del 6 giugno 2019

Sentenza della Sezione II, n. 3883/2019 del 19 novembre 2019

Sentenza della Sezione VI, n. 49750/2019 del 7 dicembre 2019

Sentenza della Sezione II, n. 23813/2020 del 17 luglio 2020

Sentenza della Sezione I, n. 36080/2020 del 11 settembre 2020

Sentenza della Sezione II, n. 33533/2021 del 9 settembre 2021

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 36958/2021 del 27 maggio 2021

Sentenza della Sezione II, n. 7072/2021 del 14 settembre 2021

Sentenza della Sezione II, n. 4191/2022 dell'11 gennaio 2022

Sentenza della Sezione V, n. 19227/2022 del 16 maggio 2022

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 43668/2022 del 26 maggio 2022

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 25951/2022 del 6 luglio 2022

Sentenza della Sezione II, n. 11315/2022 del 29 marzo 2022

Sentenza della Sezione II, n. 14265/2023 del 13 gennaio 2023

Sentenza della Sezione I, n. 18762/2023 del 17 gennaio 2023

Sentenza della Sezione II, n. 15704/2023 del 25 gennaio 2023

Sentenza della Sezione I, n. 30520/2023 del 13 luglio 2023

Sentenza della Sezione I, n. 36878/2023 del 17 maggio 2023

Sentenza della Sezione V, n. 41016/2023 del 9 ottobre 2023

Sentenza della Sezione VI, n. 45280/2024 del 10 dicembre 2024

Sentenza delle Sezioni Unite, n. 13783/2025 dell'8 febbraio 2025

## **Allegato V. Tabella della legislazione internazionale**

### **Consiglio d'Europa**

Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (CTS n. 141, 1990) e relativo Rapporto Esplicativo

Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (CETS n. 198, 2005) e relativo Rapporto Esplicativo

*Impact Study on Civil Forfeiture*, 2013

Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Fighting organised crime by facilitating the confiscation of illegal assets. Analysis of Irish, Italian, Dutch, British systems*, Report, Doc. 14516, 26 marzo 2018

*The use of non-conviction-based seizure and confiscation*, 2020

### **Unione europea**

Decisione quadro 2001/500/GAI del 26 giugno 2001

Decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003

Decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005

Decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006

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 da reato nell'Unione europea

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

Direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni

### **Nazioni unite**

Convenzione contro la corruzione (2004)

*Challenges, good practices and lessons learned, and procedures allowing the confiscation of proceeds of corruption without a criminal conviction from States parties that have implemented such measures in accordance with article 54, paragraph 1 (c), of the Convention - Note by the Secretariat, CAC/COSP/2021/15, 6 ottobre 2021*

### **Altri materiali internazionali di soft law**

AIRE Centre and RAI (Regional Anti-Corruption Initiative), *Tools and Best Practices for International Asset Recovery Cooperation Handbook* (2019)

CARIN (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) *Recommendations* (2023)

FATF *Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery* (2012))

FATF *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations* (2025)

GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica) *Guía de Buenas Prácticas sobre Extinción de Dominio y Decomiso no Basado en Condena. Experiencia regional con los países del GAFILAT* (2024)

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE  
Professore Ordinario all'Università Cattolica di Lisbona  
Dottore *Honoris Causa*, Edge Hill University (Regno Unito)  
e Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv (Ucraina)

EUROJUST Nota sul Regolamento (UE) 2018/1805 sul riconoscimento reciproco delle decisioni di congelamento e di confisca. Un nuovo quadro giuridico per la cooperazione giudiziaria nel settore del recupero dei beni (2020)

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention* (2019)

SWISS FEDERAL GOVERNMENT, BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, WORLD BANK and UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Guidelines for the efficient recovery of stolen assets* (2020)

UNICRI (European Commission and the United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute), *Good Practices in accelerating the capture of illicitly-acquired assets* (2024)

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Model Law on Extinción de dominio. Legal Assistance Program for Latin America and Caribbean* (2011)

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime* (2012)

## **Allegato VI. Tabella della giurisprudenza internazionale**

### **Corte di giustizia dell'Unione europea**

Sentenza del 19 marzo 2020, *Agro In 2001*, C-234/18, EU:C:2020:221

Sentenza del 28 ottobre 2021, *Komisija za protivodeystvie na koruptsiata i otnemane na negarono pridobito imushtestvo*, C-319/19, ECLI:EU:C:2021:883

Sentenza del 9 marzo 2023, *Otdel "Mitnichesko razsledvane i razuznavane"*, C-752/21, ECLI:EU:C:2023:179

Sentenza del 4 ottobre 2024, *IDream and Others*, C-767/22, ECLI:EU:C:2024:823

Sentenza del 19 dicembre 2024, *Sistem Lux*, C-717/22, ECLI:EU:C:2024:1041



### **Corte europea dei diritti umani**

*Allen c. Regno Unito* [GC], n. 25424/09, 12 luglio 2013

*Arcuri e altri c. Italia* (dec.), n. 52024/99, 5 luglio 2001

*Balsamo c. San Marino*, n. 20319/17 e n. 21414/17, 8 ottobre 2019

*Bendenoun c. Francia*, n. 12547/86, 24 febbraio 1994

*Beyeler c. Italia* [GC], n. 33202/96, 28 maggio 2002

*Bocellari e Rizza c. Italia*, n. 399/02, 13 novembre 2007

*Bongiorno e altri c. Italia*, n. 4514/07, 5 gennaio 2010

*Cacucci e Sabatelli c. Italia*, n. 29797/09, 17 giugno 2014

*Capitani e Campanella c. Italia*, n. 24920/07, 17 maggio 2011

*Cleve c. Germania*, n. 48144/09, 15 gennaio 2015

*De Tommaso c. Italia* [GC], n. 43395/09, 23 febbraio 2017

*Del Río Prada c. Spagna* [GC], n. 42750/09, 21 ottobre 2013

*Dimitrovi c. Bulgaria*, n. 12655/09, 3 marzo 2015

*Engel e altri c. Paesi Bassi*, n. 5100/71 e altri, 8 giugno 1976

*Englert c. Germania*, n. 10282/83, 25 agosto 1987

*Episcopo e Bassani c. Italia*, n. 47284/16 e 84604/17, 19 dicembre 2024

*Garofalo e altri c. Italia* (dec.), n. 47269/18, 21 gennaio 2025

*Geerings c. Paesi Bassi*, n. 30810/03, 1 marzo 2007

*GIEM SRL e altri c. Italia* [GC], n. 1028/06 e altri, 28 giugno 2018

*Gogitidze e altri c. Georgia*, n. 36862/05, 12 maggio 2015

*Grande Stevens e altri c. Italia*, n. 18640/10 e altri, 4 marzo 2014

*Hentrich c. Francia*, n. 13616/88, 22 settembre 1994

- Jamil c. Francia*, n. 15917/89, 8 giugno 1995
- Kadubec c. Slovacchia*, n. 27061/95, 2 settembre 1998
- Labita c. Italia*, n. 26772/95, 6 aprile 2000
- Lagardère c. Francia*, n. 18851/07, 12 aprile 2012
- Leone c. Italia*, n. 30506/07, 2 febbraio 2010
- Licata c. Italia* (dec.), n. 32221/02, 27 maggio 2004
- M. c. Italia* (dec.), n. 12386/86, 15 aprile 1991
- M. c. Germania*, n. 19359/04, 17 dicembre 2009
- Manzo c. Italia* (dec.), n. 31308/19, 19 dicembre 2024
- Menarini Diagnostics SRL c. Italia*, n. 43509/08, 27 settembre 2011
- Morabito e altri c. Italia* (dec.), 58572/00, 7 giugno 2005
- N. c. Italia* (dec.), n. 12386/86, 15 aprile 1991
- Nicoleta Gheorghe c. Romania*, n. 23470/05, 3 aprile 2012
- Öztürk c. Germania* [GC], n. 8544/79, 21 febbraio 1984
- Perre e altri c. Italia* (dec.), n. 1905/05, 12 aprile 2007
- Perre e altri c. Italia*, n. 1905/05, 8 luglio 2008
- Petyo Petkov c. Bulgaria*, n. 32130/03, 7 gennaio 2010
- Phillips c. Regno Unito*, n. 41087/98, 5 luglio 2001
- Prisco c. Italia*, n. 38662/97, 15 giugno 1999
- Raimondo c. Italia*, n. 12954/87, 22 febbraio 1994
- Riela e altri c. Italia* (dec.), n. 52439/99, 4 settembre 2001
- Telbis e Viziteu c. Romania*, n. 47911/15, 26 giugno 2018
- Todorov e altri c. Bulgaria*, nn. 50705/11 e altri 6, 13 luglio 2021

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE  
Professore Ordinario all'Università Cattolica di Lisbona  
Dottore *Honoris Causa*, Edge Hill University (Regno Unito)  
e Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv (Ucraina)

*Van Offeren c. Paesi Bassi* (dec.), n. 19581/04, 5 luglio 2005

*Varvara c. Italia*, n. 17475/09, 24 marzo 2014

*Welch c. Regno Unito*, n. 17440/90, 9 febbraio 1995

*Ziliberg c. Moldova*, n. 61821/00, 1 febbraio 2005

*Zlinsat, spol. s r.o., c. Bulgaria*, n. 57785/00, 15 giugno 2006