

IMPUGNARE O NON IMPUGNARE? QUESTO È IL DILEMMA. LE SEZIONI UNITE DELLA CASSAZIONE PRENDONO L'ARMI CONTRO UNA "SVISTA DEL LEGISLATORE"

Nota a [Cass., SSUU, sent. 23 febbraio 2017 \(dep. 27 aprile 2017\), n. 20215, Pres. Canzio, Est. Zaza, Ric. Proc. Rep. Firenze in proc. Yang](#)

di Corinna Forte

Abstract. Partendo dall'analisi del sistema delle impugnazioni nella materia delle misure di prevenzione patrimoniali, si esamina la sentenza con la quale le Sezioni Unite penali della Corte di cassazione hanno risolto il contrasto interpretativo relativo all'ambito di applicazione dell'art. 27 del cd. Codice Antimafia.

In particolare, è stato affermato il principio secondo cui il decreto di rigetto della proposta di confisca di prevenzione, non preceduto da sequestro cautelare, è impugnabile in appello; ciò nonostante non sia ricompreso nell'elencazione dei decreti impugnabili contenuta nell'art. 27, a causa di una "svista del legislatore".

SOMMARIO: 1. Il caso all'attenzione della Corte. – 1.1. La tesi negativa. – 1.2. La tesi positiva. – 2. La soluzione adottata dalle Sezioni Unite. – 2.1. L'impugnabilità del provvedimento. I limiti del sindacato di legittimità. – 2.2. Il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione. – 2.3 I rapporti tra sequestro e confisca di prevenzione. Il termine di efficacia del sequestro. – 3. Valutazioni conclusive.

1. Il caso all'attenzione della Corte.

Con decreto del 26 novembre 2014 il Tribunale di Firenze rigettava la proposta di applicazione della misura di prevenzione della confisca, previo sequestro, di alcuni beni intestati a un cittadino cinese, nei cui confronti la locale Procura ipotizzava la sussistenza di pericolosità sociale cd. generica.

Ciò sul presupposto della sproporzione tra il valore dei cespiti e le capacità reddituali del proposto, imputato peraltro in un processo penale per il delitto di cui all'art. 12 *quinquies* della legge n. 356/92.

Il Tribunale escludeva, tuttavia, la sussistenza dei presupposti soggettivi per l'irrogazione della richiesta misura ablativa.

Avverso il citato provvedimento proponeva appello il P.M. sostenendo, in rito, la praticabilità della strada impugnatoria in forza di una lettura estensiva dell'art. 27 del Codice Antimafia (che pure, come meglio si vedrà, non prevede testualmente la possibilità di appellare i provvedimenti di reiezione della proposta di confisca non preceduti da sequestro di prevenzione) e, nel merito, censurando la valutazione dei giudici delle prime cure quanto alla pericolosità sociale del proposto.

La Corte di appello territoriale, con decreto del 12 ottobre 2015, dichiarava però inammissibile l'appello e disponeva trasmettersi gli atti alla Corte di cassazione, osservando che l'art. 27 citato andava interpretato alla luce del principio di tassatività dei mezzi d'impugnazione e che, quindi, l'unico rimedio esperibile era appunto il ricorso in cassazione, avendo il P.M. dedotto vizi di violazione di legge passibili di sindacato siffatto.

Con **ordinanza di rimessione n. 48706**, depositata il 17 novembre 2016, la Sesta Sezione penale della cassazione – rilevando l'esistenza, sul punto, di un evidente contrasto giurisprudenziale del quale si darà ampiamente conto in seguito – ha rimesso alle Sezioni Unite la questione relativa all'impugnabilità del provvedimento col quale il giudice rigetta la richiesta del pubblico ministero di applicare la confisca di prevenzione, anche qualora non preceduto da sequestro *inaudita altera parte*.

In tempi davvero brevi è stata fornita la soluzione, nel senso della appellabilità del decreto reiettivo della richiesta di confisca di prevenzione non preceduto da sequestro (udienza del 23 febbraio 2017, rel. C. Zaza).

Le relative motivazioni sono state depositate il 27 aprile scorso.

L'ordinanza di rimessione parte dall'analisi del dato normativo (l'art. 27 del decreto n. 159/2011 in tema di impugnazioni dei provvedimenti applicativi di misure di prevenzione patrimoniali) e ripercorre, in modo piuttosto sintetico, i due orientamenti che si contrapponevano sul tema, enucleando anche le principali argomentazioni a sostegno di entrambe le tesi, ma senza prendere posizione in favore dell'una o dell'altra¹.

Giova preliminarmente osservare che la citata disposizione di legge, rubricata "Comunicazioni e impugnazioni", stabilisce che "*i provvedimenti con i quali il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati, la revoca del sequestro ovvero la restituzione della cauzione o la liberazione delle garanzie o la confisca della cauzione o l'esecuzione sui beni*

¹ Per un'ampia ricognizione delle tematiche, si rinvia a: T. BENE, *Questioni aperte in tema di impugnazioni nel procedimento di prevenzione*, AP, 2012, pag. 3; F. CORDERO, *Procedura Penale*, Milano, 2001, pag. 1241; L. FILIPPI, *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, Padova, 2002; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, Milano, 2012; A. GAITO - S. FURFARO, *Il ricorso per cassazione e il giudizio di legittimità*, in *Misure di prevenzione*, AAVV, Torino, 2013, pagg. 613 e ss.; R. GUERRINI - L. MAZZA, *Le misure di prevenzione. Aspetti sostanziali e processuali*, Padova, 1996; R. GUERRINI - L. MAZZA - S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione*, Padova, 2004; R. MAGI, *Misure di prevenzione*, in *Digesto della procedura penale online*, AAVV, Torino, 2013, pagg. 29 e ss.; M. MARGARITELLI, *Le impugnazioni nel procedimento di prevenzione*, in AA.VV., *Le impugnazioni penali*, trattato a cura di A. Gaito, Torino, 1998; M. MARGARITELLI, *L'appello e il giudizio di appello*, in *Misure di prevenzione*, AAVV, Torino, 2013, pagg. 591 e ss.; G. MARUCCI, *L'impugnazione dei decreti concernenti misure di prevenzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 1966, pag. 1474; P. MILETTO, *Misure di prevenzione (profili processuali)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1994, vol. VIII; P.V. MOLINARI - U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, Padova, 2002; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1974.

costituiti in garanzia” debbano essere tempestivamente comunicati al procuratore generale presso la corte di appello, al procuratore della Repubblica e agli interessati.

Il secondo comma recita che “per le impugnazioni contro detti provvedimenti si applicano le disposizioni previste dall’articolo 10” in ordine alle impugnazioni concernenti i provvedimenti in tema di misure di prevenzione personali.

Infine, si precisa che i provvedimenti che dispongono la confisca diventano esecutivi con la definitività delle relative pronunce.

Come sottolineato in sede di rimessione, nella materia si contrappongono due indirizzi fra loro contrari, sia nel metodo ricostruttivo che negli esiti.

1.1 La tesi negativa.

Invero, secondo un primo indirizzo (portato avanti soprattutto dalla Sesta Sezione della cassazione), dalla lettura coordinata del comma primo dell’art. 27 – che, come visto, indica esplicitamente alcuni provvedimenti da comunicare senza ritardo agli interessati – e del successivo comma secondo (che definirebbe, secondo questa impostazione, l’ambito oggettivo dei provvedimenti appellabili mediante il richiamo al perimetro delineato dall’art. 10) emerge la non appellabilità del rigetto della richiesta di confisca non preceduta da sequestro.

Ciò in quanto detta tipologia di provvedimenti non è espressamente ricompresa nell’art. 27, né la si potrebbe aggiungere attraverso il riferimento all’art. 10 (dettato in tema di misure personali), anche essendo l’elenco degli atti impugnabili da qualificare come rigorosamente tassativo.

L’attuale dato legislativo – si osserva – limitando l’appello alla sola revoca del sequestro renderebbe impugnabili nel merito dal P.M. solo i provvedimenti, negativi, che definiscono il giudizio di prevenzione patrimoniale preceduti dalla concessione del provvedimento ablativo anticipatorio.

In tal senso vanno esaminate, in dettaglio, le riflessioni condotte principalmente da due sentenze della Sesta Sezione, la **n. 26842 del 3 giugno 2015, Zhang, (Rv. 263948)** e la **n. 46478 del 17 ottobre 2013, Fotia (Rv. 257748)**.

Di analogo tenore anche un coevo arresto della Seconda Sezione (**sentenza n. 30442 del 7 luglio 2015, Callea**).

Con argomentazioni praticamente sovrapponibili, le prime due pronunce hanno confermato le valutazioni espresse dal giudice di appello, che aveva ritenuto non impugnabile il decreto di rigetto della richiesta di confisca non preceduto da sequestro interinale, disponendo la trasmissione degli atti in cassazione in forza dell’art. 568 del codice di procedura penale

Si giungeva a tale conclusione in virtù di due argomentazioni: *in primis* a cagione della stretta interpretazione letterale della disciplina normativa di riferimento.

Infatti, l’art. 27 del cd. Codice Antimafia, al citato comma 1, indica esplicitamente alcuni provvedimenti da comunicare senza indugio alle parti, pubbliche e private, del processo di prevenzione; tra questi annovera la revoca del sequestro, la quale altro non rappresenta, giusta l’art. 20, comma 2, che il provvedimento di segno negativo assunto

a termine del giudizio di prevenzione patrimoniale caratterizzato, a monte, dalla concessione del provvedimento di ablazione temporanea, anticipatorio rispetto alla confisca poi denegata.

Non si fa cenno alcuno, per contro, ai provvedimenti di segno negativo rispetto alla proposta, non caratterizzati – nell'*iter* processuale che ha portato alla decisione – dalla concessione del sequestro e che non si risolvono, per l'appunto, in una revoca del provvedimento anticipatorio, ma solo in una mera reiezione della richiesta.

Il comma 2 della norma in esame, inoltre, nel definire (mediante il richiamo al precedente articolo 10) l'ambito oggettivo dei provvedimenti suscettibili di impugnazione tramite l'appello, rinvia in termini inequivoci ai soli provvedimenti indicati nel comma 1, con conseguente esclusione della possibilità di interporre appello per quelli ivi non espressamente elencati.

Da qui – prosegue la Corte – la non appellabilità della detta decisione in ragione della natura tassativa degli atti impugnabili, imposta dall'art. 568, comma 1, del codice di procedura penale.

Si osserva, altresì, che tale soluzione va preferita anche per ragioni sistematiche e di rispetto delle scelte legislative sul punto: ampliare il novero degli atti appellabili, infatti, finirebbe per incidere sulle prerogative sostanziali e processuali del prevenuto, modificandone negativamente l'assetto garantito dalla tassativa indicazione degli atti impugnabili.

Di converso, la scelta di limitare l'appellabilità dei provvedimenti negativi rispetto alla richiesta di confisca alle sole decisioni precedute dalla concessione del sequestro troverebbe una sua logica giustificativa proprio nella valutazione originariamente resa in occasione della concessione del provvedimento anticipatorio.

Valutazione che, nell'intenzione del legislatore, finirebbe per giustificare, tramite l'appello, le prospettive di un possibile maggiore approfondimento nel merito dei temi legati alla denegata confisca; approfondimento valutativo per altri versi ritenuto non confacente all'interesse della collettività laddove, per l'appunto, neppure nella considerazione sommaria che accompagna la concessione del provvedimento anticipatorio fossero stati riscontrati come sussistenti i presupposti utili all'adozione del decreto ablativo.

In sintesi, si sostiene che la citata esclusione del rimedio impugnatorio di merito troverebbe ragionevole giustificazione nella presenza, ove il sequestro sia stato disposto, di un contrasto tra la valutazione positiva sulla confiscabilità dei beni espressa con il sequestro e quella, invece, negativa operata con il decreto di rigetto della proposta di confisca: ciò – si afferma – renderebbe la situazione meritevole dell'ulteriore approfondimento valutativo garantito dall'appellabilità della relativa decisione.

Ma tali condizioni non ricorrono nella differente fattispecie in cui vi sarebbe una sostanziale uniformità di valutazioni da parte del giudice di primo grado, il quale non abbia ritenuto esistenti nemmeno i presupposti per il sequestro cautelare di prevenzione.

1.2 La tesi positiva.

A conclusioni diametralmente opposte giunge l'indirizzo più recente, che si definisce improntato a un' "*interpretazione costituzionalmente orientata*" dell'art. 27 del Codice Antimafia.

Vale la pena di ripercorrere, in primo luogo, il percorso argomentativo fatto proprio dalla sentenza della Quinta Sezione **n. 494 del primo ottobre 2014, Grasso (depositata l'8 gennaio 2015, Rv. 262213)**, ove si afferma che il decreto con cui il Tribunale rigetta la richiesta di applicazione della misura patrimoniale della confisca non preceduta da sequestro anticipatorio è impugnabile mediante appello, all'esito del quale il giudice del gravame può disporre per la prima volta sia la confisca sia, ove ne ricorrano i presupposti, il sequestro, quale misura urgente volta a evitare la dispersione dei beni e ad assicurare il conseguimento delle finalità cui è preordinata la confisca.

Nel citato arresto si chiarisce che sebbene la legge (nel caso di specie, trattandosi di una procedura precedente all'entrata in vigore del Codice Antimafia, il riferimento era all'art. 3 *ter* della previgente legge n. 575/65) preveda espressamente la facoltà di proporre appello soltanto nei confronti dei provvedimenti che dispongono "*la confisca dei beni sequestrati, la revoca del sequestro ovvero la restituzione della cauzione o la liberazione delle garanzie o la confisca della cauzione o la esecuzione sui beni costituiti in garanzia*", senza far cenno all'ipotesi di rigetto della domanda di applicazione della misura patrimoniale, tuttavia una lettura costituzionalmente orientata della norma, alla stregua del principio di ragionevolezza che informa di sé la Carta Costituzionale (e in particolare l'art. 3, secondo l'interpretazione più volte datane dalla Consulta) impone di interpretare estensivamente la disposizione.

Ciò in modo da intendervi ricompreso anche il provvedimento col quale il Tribunale si sia pronunciato negativamente sulla richiesta del pubblico ministero avente a oggetto la confisca di beni non preceduta da sequestro.

Se così non fosse – si sostiene – non sarebbe dato cogliere una *ratio legis* atta a ricondurre a volontaria scelta del legislatore l'esclusione di un gravame di merito soltanto avverso il diniego di confisca non preceduta da sequestro, lasciando aperta la stessa possibilità quando la confisca sia impedita dalla revoca del sequestro precedentemente disposto.

Né si reputa convincente la logica giustificativa ricostruita dall'orientamento contrapposto (rinvenibile nella valutazione originariamente resa in occasione della concessione del provvedimento anticipatorio): sia perché la precedente valutazione con esso valorizzata è stata espressa dallo stesso giudice che ha poi disposto la revoca, di talché non si vede quale maggior peso debba riconoscersi a un apprezzamento già caducato dalla stessa autorità che lo aveva emesso, sia a causa dell'irrazionalità delle conseguenze che deriverebbero dall'interpretazione della norma in chiave rigorosamente formale.

In ordine a tale ultimo profilo, infatti, si determinerebbe una rottura del *simultaneus processus* nell'ipotesi di rigetto della richiesta di applicazione della misura di prevenzione personale, proposta congiuntamente a quella patrimoniale. Argomentazioni simili vengono esposte anche nella successiva **sentenza n. 6083,**

depositata il 12 febbraio 2016, Lin, della stessa Quinta Sezione, ove però si aggiunge all'*iter* logico un ulteriore passaggio interpretativo, osservando che l'impugnabilità mediante appello del decreto di rigetto della richiesta di confisca di prevenzione appare riconducibile alla *ratio legis* delle norme, sebbene da esse non specificamente prevista.

Infatti, diversamente opinando non sarebbe dato comprendere per quale ragione il legislatore avrebbe escluso un gravame di merito solo avverso il diniego di confisca non preceduto da sequestro, lasciando al contrario aperta tale possibilità qualora la revoca del sequestro in precedenza disposto si traduca in un impedimento alla confisca.

Inoltre, si osserva che l'affermazione secondo cui lo strumento per impugnare tali decreti è rappresentato dal ricorso per cassazione (in forza dell'art. 666, comma 6, del codice di rito, che risulta richiamato dall'art. 7, comma 9, a sua volta indicato nell'art. 23, comma 1, del Codice Antimafia) presenta l'inconveniente logico, prima che giuridico, di rinvenire la disciplina delle impugnazioni non già nell'apposita *sedes materiae* (vale a dire gli articoli 10 e 27 del citato testo), bensì nella regolamentazione del procedimento applicativo delle misure stesse.

D'altro canto, la disarmonia nel sistema impugnatorio tra l'ipotesi in cui la confisca sia stata *ab origine* negata e quella in cui il sequestro sia stato revocato in un secondo momento, scaturente da una lettura rigorosamente testuale, stride con il carattere unitario del sistema relativo alle misure di prevenzione, tratteggiato con forza dalla Corte Costituzionale (cfr. la sentenza n. 106 del 9 giugno 2015, ove si è precisato che esso ha una sua autonomia e una sua "*coerenza interna, mirando ad accertare una fattispecie di pericolosità che ha rilievo sia per le misure di prevenzione personali, sia per la confisca di prevenzione, della quale costituisce presupposto ineludibile*").

In quel caso (e riferendosi ai limiti del sindacato di cassazione rispetto ai provvedimenti che dispongono misure di prevenzione reali) – è bene ricordarlo – la Consulta chiarì che una volta giudicata infondata, con la sentenza n. 321 del 2004, la questione di legittimità costituzionale concernente le misure di prevenzione personali, sarebbe stato irrazionale dichiarare fondata analoga questione in ordine alle misure patrimoniali, proprio in forza del necessario rispetto dell'unità del sistema delle impugnazioni all'interno della disciplina delle misure di prevenzione.

La praticabilità dell'appello del pubblico ministero avverso il provvedimento che rigetta la proposta di confisca di prevenzione senza previo sequestro è stata, peraltro, ribadita anche più recentemente dalla Suprema corte.

Nella **sentenza n. 26303 del 24 maggio 2016 (dep. 23 giugno 2016)** della Seconda Sezione (Rv. 267152) si afferma, infatti, testualmente che il decreto con cui il Tribunale rigetta la richiesta di applicazione della misura patrimoniale della confisca non preceduta da sequestro anticipatorio è impugnabile mediante appello, all'esito del quale il giudice del gravame può disporre per la prima volta sia la confisca sia, ove ne ricorrano i presupposti, il sequestro, quale misura urgente volta a evitare la dispersione dei beni e ad assicurare il conseguimento delle finalità cui è preordinata la confisca.

Anche nella pronuncia **n. 38028 del 25 maggio 2016 (dep. 13 settembre 2016)** della Prima Sezione (Rv. 268104) si statuisce che il decreto con cui il Tribunale rigetta la richiesta di applicazione della misura patrimoniale della confisca, non preceduta da sequestro, è passibile di impugnazione di merito innanzi alla Corte di appello.

Di ampio respiro appaiono, infine, le considerazioni espresse sul tema in analisi in due sentenze “gemelle” della Prima Sezione (la **numero 43794** e la **numero 43796**, **ric. Buccellato**, depositate entrambe il 29 ottobre 2015).

Dopo aver chiarito che non è atto abnorme il decreto col quale il giudice di appello aveva “esteso” *de plano* il sequestro di prevenzione su altri beni, rigettando nel contempo la relativa istanza di dissequestro, e sottolineato che il decreto legislativo n. 159/2011 assume, in realtà, natura di vero e proprio “codice”, latore di importanti innovazioni normative, e non già di semplice testo unico di mera ricognizione, la Corte si sofferma sul tema oggetto della presente disamina, giungendo a conclusioni massimamente interessanti.

Il percorso logico-giuridico seguito dai giudici prende le mosse dal dato testuale dell’art. 27 del Codice Antimafia, collocato nel capo II (*Le impugnazioni*), ribadendo che il mentre il primo comma della citata disposizione individua alcune tipologie di provvedimenti da comunicare ai soggetti legittimati a impugnarli, invece il secondo comma stabilisce che a “*detti provvedimenti*” si applichino le norme di cui all’art. 10 in tema di impugnazioni, disposizione che a sua volta tratteggia un sistema costruito sul doppio grado di impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale (ricorso alla Corte di appello “*anche per il merito*”, alla stregua dell’art. 10, comma 1, e ricorso per cassazione “*per violazione di legge*” avverso il decreto della Corte d’appello ai sensi dell’art. 10, comma 3).

Tanto premesso, la Corte individua la necessità di ricostruire l’esatto significato della dizione “*revoca del sequestro*”, dovendosi appurare se essa si riferisca unicamente ai casi in cui sopravvengono le cause di invalidità della misura interinale precedentemente adottata indicate in via alternativa dall’art. 26 del Codice Antimafia (reiezione della proposta di applicazione della misura di prevenzione, legittima provenienza dei beni, mancanza di disponibilità diretta o indiretta in capo al soggetto proposto), ovvero se la disposizione abbia una portata più ampia.

A tale interrogativo il collegio fornisce una risposta netta e di portata ampiamente innovativa, sostenendo che l’espressione “*revoca del sequestro*” non si riferisca solo ai casi regolati dall’art. 26 e testé illustrati, ma anche alle ipotesi di rigetto della proposta di confisca che non sia stato preceduto dall’emissione di un provvedimento di sequestro.

Occorre, pertanto, superare il mero dato testuale che, nel caso di specie, comporterebbe una “*grave irrazionalità*” che l’interprete deve, invece, scongiurare a favore di un’interpretazione conforme alla *ratio* dei principi costituzionali.

In altre parole, escludere l’appellabilità di tali provvedimenti (ammettendola, invece, per il rigetto di confisca preceduto da sequestro e per i provvedimenti di revoca del sequestro) determinerebbe un’intrinseca irragionevolezza complessiva del sistema, che in tal modo riserverebbe un trattamento difforme rispetto a situazioni analoghe, che si traducono tutte nella mancata ablazione, all’esito del contraddittorio, di beni in relazione ai quali si siano ritenuti insussistenti i presupposti per addivenire a confisca.

Infatti, diversamente opinando il diniego di confisca non preceduto da sequestro sarebbe ricorribile solo in cassazione e solo per censure ascrivibili alla violazione di

legge, mentre la revoca del sequestro sarebbe suscettibile di ricorso in appello, anche per ragioni di merito.

Tale asimmetria, prosegue la Corte, non è assistita da alcuna giustificazione ragionevole: anzi, il P.M. in tal modo eserciterebbe facoltà diseguali rispetto a situazioni sostanzialmente assimilabili, in quanto tutte destinate a tradursi nella mancata ablazione, senza che ciò sia sorretto da motivazioni valide in termini di adeguatezza e proporzionalità degli strumenti di tutela.

Invero, importante snodo del percorso argomentativo della Corte risiede proprio nella sostanziale assimilabilità, dal punto di vista contenutistico e dei presupposti, tra provvedimento di revoca del sequestro e provvedimento di diniego della confisca (senza previo sequestro) e nella correlativa osservazione che il sequestro di prevenzione è costruito nel sistema come una misura cautelare eventuale, destinata ad anticipare – in via provvisoria e per fini di maggiore efficacia dell'intervento ablativo statutale – gli effetti della confisca.

Ne consegue che se il sequestro assume natura eventuale e puramente strumentale rispetto all'anticipazione delle funzioni della confisca, è allora evidente che ritenere ammissibile l'appello solo riguardo alla revoca del sequestro e non anche al diniego della confisca provoca una "*grave disarmonia*" nel sistema, riservando – in modo illogico – una più approfondita disamina nel merito a un provvedimento interinale e provvisorio piuttosto che a quello "principale" cui esso accede.

Non si comprende perché, infatti, il pubblico ministero non possa proporre appello e formulare doglianze di merito avverso un provvedimento di rigetto della richiesta di confisca che lo veda totalmente soccombente (e che chiuda un grado di giudizio all'esito di una fase in contraddittorio, ponendosi come atto che, in ipotesi, è suscettibile di passare "in giudicato", sia pur nella limitata accezione prevista in tema di misure di prevenzione) e, invece, sia abilitato a fare ciò contro un provvedimento dotato di ben minore valenza, come la revoca del sequestro.

È noto, infatti, che anche a seguito di revoca ben potrà essere emesso un nuovo decreto di sequestro in ordine agli stessi beni qualora vengano adottati nuovi elementi o vengano superati gli ostacoli procedurali che ne avevano determinato l'esito negativo in prima battuta.

Peraltro, non sfugge che la compressione dei poteri del P.M. appare tanto più netta allorché si tenga conto degli stringenti limiti cui è tuttora sottoposto, nella materia in analisi, lo strumento del ricorso per cassazione.

D'altra parte, la previsione di un secondo grado di merito trova la sua giustificazione proprio nell'opportunità di una verifica piena della correttezza delle valutazioni del giudice di primo grado: se il doppio grado di merito mira a rafforzare un giudizio di maggiore certezza, l'iniziativa del pubblico ministero volta alla verifica dei possibili errori commessi dal tribunale nel rigettare la proposta di confisca ha come scopo istituzionale quello di assicurare la corretta applicazione della legge penale e, tramite essa, l'effettiva attuazione dei principi di legalità e di eguaglianza.

Né può sostenersi che tale soluzione importi il rischio di allungare i tempi di definizione del procedimento di prevenzione patrimoniale, atteso che in siffatta materia la ragionevole durata del procedimento appare già tutelata dalle disposizioni sui termini

(art. 24, comma 2, e art. 27, comma 6, del decreto 159/2011) e che tale valore va comunque temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali e non può essere certamente perseguito mediante la soppressione di rilevanti facoltà di una delle parti².

Un'ulteriore argomentazione degna di nota è quella relativa ai rapporti tra sequestro e confisca di prevenzione: la Suprema corte, infatti, sottolinea che il primo non costituisce né un presupposto applicativo, né un momento procedimentale ineludibile rispetto alla confisca, atteso che l'affermazione (propugnata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 465/del 1993 e dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza n. 36 del 13 dicembre 2000) che la seconda deve necessariamente essere preceduta dal primo non appare tanto connessa alla natura dei provvedimenti in esame, quanto alla necessità di individuare nel momento dell'esecuzione del sequestro il *dies a quo* dal quale calcolare il termine perentorio per l'adozione della misura ablatoria.

La correlazione tra tali atti, pertanto, non risponde a ragioni connesse alla loro natura giuridica, né alla possibilità di individuare l'emanazione del sequestro quale presupposto necessario della confisca, ma unicamente per finalità di salvaguardia del principio della ragionevole durata del procedimento di prevenzione, assicurata oggi dalle richiamate norme del Codice Antimafia.

Da ciò consegue che la nozione di "*revoca del sequestro*" di cui all'art. 27 comprende anche i casi di diniego di confisca, con conseguente praticabilità dell'appello da parte del P.M. avverso tali ultimi provvedimenti.

Argomenti a sostegno di siffatta impostazione vengono tratti, ancora, dall'affine materia dei sequestri *ex art. 12 sexies* della legge n. 356/1992, ove parimenti si è affermato che la confisca non presuppone necessariamente il previo sequestro, né deve essere da questo preceduta³.

In conclusione, la Corte consente una lettura ampia dell'art. 27 estendendo di fatto il novero dei provvedimenti appellabili: ciò superando le argomentazioni contrarie pur espresse in tema dai giudici di legittimità e ritenendo prevalenti ragioni di "*complessiva tenuta logica del sistema*", che impongono di ritenere che se il giudice della prevenzione, investito dal P.M. dell'impugnazione del provvedimento di diniego di confisca, può per la prima volta ordinare in grado di appello la confisca di beni rispetto ai quali il vincolo era stato negato in primo grado, esso possiede altresì il potere di disporre, in fase di appello, il sequestro di prevenzione quale misura urgente atta ad anticipare e a salvaguardare l'efficacia delle finalità cui è sottesa la confisca.

In conclusione, si pone l'accento sull'irrazionalità dell'estromissione del rigetto della richiesta di confisca dal novero dei provvedimenti impugnabili; irrazionalità, questa, evidenziata sia rispetto all'ingiustificata differenziazione tra provvedimenti similari in materia di misure di prevenzione, come visto, e sia in riferimento all'altrettanto irragionevole disparità rispetto al regime delle misure di prevenzione personali, tratteggiato dall'art. 10 del Codice Antimafia.

² Si veda sul punto Corte Cost. sent. n. 27/2007, n. 219/2004, ordinanze nn. 418 e 420 del 2004, n. 251 del 2003, n. 458 e n. 519 del 2002.

³ In tal senso Cass. Pen. Sez. II, n. 6383 del 29 gennaio 2008; Sez. III, n. 7079 del 23 gennaio 2013.

La tesi è stata, peraltro, riproposta con argomentazioni analoghe in ulteriori pronunce più recenti⁴.

2. La soluzione adottata dalle Sezioni Unite.

Le Sezioni Unite condividono, in modo netto, questa seconda linea interpretativa e lo fanno con argomentazioni solo in parte sovrapponibili a quelle innanzi spiegate, seguendo un *iter* logico che si sofferma su alcuni snodi interpretativi peculiari.

Il primo di essi attiene all'impugnabilità del provvedimento di rigetto della proposta di confisca, non preceduto da sequestro; il secondo concerne, invece, la rilevante problematica del rapporto strutturale e funzionale tra sequestro e confisca di prevenzione.

2.1. L'impugnabilità del provvedimento. I limiti del sindacato di legittimità.

Con un'affermazione senza dubbio forte, la Corte si spinge a sostenere che nel caso di specie l'alternativa concettuale non sia fra la proponibilità dell'appello avverso il citato decreto e l'esperibilità del solo ricorso per cassazione (soluzione adottata, peraltro, dalla Corte di appello nel provvedimento censurato), bensì – in termini molto più estremi – tra l'intangibilità *tout court* del decreto e la possibilità di impugnarlo in grado di appello.

In altre parole, si ritiene impercorribile la “forma minima” del ricorso per cassazione avverso il decreto di rigetto della richiesta di confisca senza previo sequestro: ciò in quanto tale categoria di atti è indiscutibilmente assente dall'elencazione di quelli contemplati dall'art. 27 citato, qualora si interpreti tale norma come esaustiva della previsione dei provvedimenti impugnabili, in linea – del resto – con l'esegesi fornita anche dal giudice del gravame.

Da ciò consegue che, secondo le Sezioni Unite, aderendo alla delineata soluzione deriverebbe che per il rigetto di confisca non sia previsto alcun mezzo di impugnazione: non solo l'appello, dunque, ma neppure il ricorso per cassazione.

La mancata menzione – prosegue la Corte – del rigetto della richiesta di confisca fra i provvedimenti elencati come impugnabili nel richiamato articolo 27 esclude, pertanto, la possibilità di rinvenire nel sistema normativo un'indicazione di impugnabilità generica che offra spazio alla prospettiva di una ricorribilità per cassazione del provvedimento, che prescindendo dall'appellabilità dello stesso.

Si tratterebbe, pertanto, di una singolare categoria di provvedimenti emessi da un giudice di merito e idonei a definire un grado di giudizio, ma del tutto inoppugnabili e sostanzialmente immuni da qualsivoglia sindacato, sia di merito che di legittimità.

⁴ Sez. I, n. 44186 del 27 giugno 2016, Jiang; Sez. I, n. 38029 del 25 maggio 2016, Hu; Sez. I, n. 38028 del 25 maggio 2016, Wu; Sez. V, n. 7279 dell'11 novembre 2015, Capobianco; Sez. V, n. 6084 del primo ottobre 2015, Ji.

Il tema posto all'attenzione della Corte, dunque, si risolverebbe in quello dell'impugnabilità del descritto provvedimento.

Tuttavia la citata asserzione, nella sua perentorietà, lascia perplessi.

Invero, è stato affermato a più riprese dalla Suprema Corte che la impercorribilità dell'impugnazione di merito lascia comunque aperta la possibilità di censurare la decisione in sede di legittimità e per profili inerenti alla mera violazione di legge, in forza del combinato disposto degli artt. 23 e 7, comma 4, del decreto legislativo n. 159/2011, nonché dell'art. 666, comma 6, del codice di procedura penale.

La prima disposizione, infatti, per le misure di prevenzione patrimoniali richiama – quanto alle norme destinate a regolare il procedimento applicativo diverse da quelle espressamente previste – la disciplina dettata dall'art. 7 per quelle personali; quest'ultima, al comma 9, a sua volta si rifà in via di integrazione alla disciplina dettata per gli incidenti di esecuzione dall'art. 666 del codice di rito, il cui comma 6 richiama, appunto, espressamente il ricorso in cassazione.

La norma, in specie, prevede che si osservino, in quanto applicabili, le disposizioni sulle impugnazioni e quelle sul procedimento in camera di consiglio davanti alla Corte di cassazione.

Nella sentenza in commento non vi è alcun riferimento alla citata prospettiva ermeneutica e la questione viene liquidata in modo secco, al fine di inquadrare il problema e di risolverlo.

Tuttavia, tale premessa non appare – a rigor di logica – strettamente funzionale a fornire una risposta al quesito innanzi tratteggiato, che attiene in maniera specifica alla praticabilità del doppio grado di merito e non già all'impugnazione in sede di legittimità.

Il fulcro del problema, infatti, è individuabile nella possibilità per il pubblico ministero di dolersi del diniego di confisca innanzi a un giudice che sia abilitato a sindacare il merito della procedura e la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, anche in fatto, del provvedimento ablativo richiesto e non concesso in primo grado; ciò in modo paritario rispetto a quanto è ordinariamente consentito a fronte di un decreto reiettivo della proposta di confisca che sia stato preceduto da sequestro.

In ciò risiede il reale interesse della parte pubblica e non nell'astratta sindacabilità per motivi di legittimità del provvedimento, anche tenuto conto dei forti limiti che tuttora incontra il giudizio in cassazione *in subiecta materia*.

È noto, infatti, che l'unica motivazione deducibile di fronte la Corte di cassazione, secondo l'art. 4 comma 11 l. 1423/56, richiamato dall'art. 3 *ter* comma 2 l. 575/65 (oggi trasfusi rispettivamente negli articoli 10 e 27 del Codice Antimafia) è la violazione di legge e la giurisprudenza si è orientata nel senso di “*escludere dal novero dei vizi deducibili in sede di legittimità le ipotesi previste dall'art. 606 comma 1 lett. e), c.p.p., potendosi esclusivamente denunciare con il ricorso il caso di motivazione inesistente o meramente*

*apparente, qualificabile come violazione dell'obbligo di provvedere con decreto motivato imposto al giudice d'appello dal comma 9 del predetto art. 4 l. n. 1423 del 1956*⁵

La Suprema Corte ha, così, ritenuto inammissibili le questioni aventi a oggetto la *"critica sulla scelta degli elementi indizianti di pericolosità sociale ed il correlativo tentativo di fornire spiegazioni alternative a quelle fatte proprie dai giudici di merito"* (Cass. pen., sez. I, 30 luglio 1986, Enea; la citata limitazione è stata più recentemente ribadita da Cass. Pen., Sez. II, n. 5807 del 18 gennaio 2017, Zaharia).

In sostanza, il sindacato di legittimità non può investire l'*iter* giustificativo della decisione, a meno che essa non sia graficamente carente, caso in cui – peraltro – va qualificata non già come affetta da vizio di motivazione, bensì da vera e propria violazione di legge⁶.

La dottrina, invece, ha espresso un'opinione difforme, affermando che debba essere valutata in generale la congruità logica della motivazione, pure al di là del testo del provvedimento impugnato⁷; inoltre, si è rilevato che pure per le misure di prevenzione dovrebbe trovare applicazione tutta la disciplina del ricorso per cassazione, il quale potrebbe essere, dunque, presentato per tutti i motivi indicati nell'art. 606 c.p.p.⁸

I dubbi di costituzionalità di siffatto assetto operativo, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Carta Fondamentale, con particolare riferimento all'impossibilità di dedurre il vizio di illogicità manifesta della motivazione del provvedimento, sono stati disattesi dalla Consulta con la sentenza n. 321/2004 e non hanno trovato recepimento nemmeno nel vigente Codice, che ha riproposto la limitazione al solo vizio di violazione di legge delle ipotesi di ricorso in cassazione nella materia in esame⁹.

In dottrina è stata fortemente criticata questa linea interpretativa, volta a ritenere per un verso che l'inclusione dell'illogicità manifesta nel vizio di violazione di legge *"non può essere ritenuto costituzionalmente obbligato"* e, per altro verso, a negare la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. rispetto al settore delle misure di sicurezza e a quelle di cui alla legge n. 401/89 (avverso le quali il ricorso per cassazione non soffre limitazione alcuna) trattandosi di settori *"direttamente non comparabili"* in quanto basati su presupposti sostanziali e processuali diversi¹⁰.

Nel procedimento di prevenzione non è, poi, configurabile il vizio di mancata assunzione di una prova decisiva, di cui all'art. 606 comma 1 lett. d) c.p.p., operativo

⁵ Si veda Cass., sez. VI pen., 10 marzo 2008, n. 25795, nonché Cass., sez. VI pen., 17 dicembre 2003, n. 15107; Cass., sez. VI, 26 giugno 2002, n. 28837; Cass. pen., sez. V, 28 marzo 2002, n. 23041; Cass., sez. II pen., 03 febbraio 2000, n. 703; Cass., sez. II pen., 06 maggio 1999, n. 2181. Il principio è stato autorevolmente ribadito da Cass. Pen. SSUU, n. 33451 del 19 maggio 2014, ric. Repaci, Rv. 260246.

⁶ Si veda Cass. Sez. II, 3 settembre 2012, Di Gioia; in dottrina la questione è ampiamente trattata da A. GAITO - S. FURFARO, *Il ricorso per cassazione e il giudizio di legittimità*, in *Misure di prevenzione*, AA.VV., Torino, 2013, pagg. 613 e ss.

⁷ Così R. GUERRINI e L. MAZZA, *Le misure di prevenzione. Aspetti sostanziali e processuali*, cit., pag. 237.

⁸ L. FILIPPI, *Il procedimento di prevenzione patrimoniale*, cit., pag. 583.

⁹ In dottrina, cfr. C. NOCERINO, *I profili processuali delle misure di prevenzione*, in AA.VV., *Mafia e criminalità organizzata*, Torino, 1995, pag. 276.

¹⁰ Fra gli altri, C. VALENTINI, *Motivazione della pronuncia e controlli sul giudizio per le misure di prevenzione*, Padova, 2008, pag. 7.

solo nel giudizio dibattimentale e non anche per quelli in camera di consiglio, sicché la doglianza ammessa pare unicamente quella riferita alla mancata ammissione della prova a discarico decisiva, dedotta nel procedimento¹¹.

Nel giudizio di legittimità instaurato a seguito di ricorso per cassazione contro i provvedimenti in materia di misure di prevenzione, infine, possono essere introdotti solo documenti, non attinenti al merito, che l'interessato non sia stato in grado di esibire nei precedenti gradi e dai quali possa derivare l'applicazione dello *ius superveniens* di cause estintive e di disposizioni più favorevoli (così Cass. Pen., n. 42817 del 6 maggio 2016, dep. 10 ottobre 2016, ric. Tulli, Rv. 267801).

Inoltre, la tesi prospettata sul punto dalle SSUU contrasta con l'ulteriore orientamento ora citato e se ne discosta senza fornire una spiegazione che vada oltre la semplice analisi del dato letterale della norma.

Nessuna considerazione di ordine sistematico o analitico, infatti, viene spesa per confutare la tesi prima richiamata che, come visto, si fonda invece su una lettura ragionata e integrata delle disposizioni del Codice Antimafia, apparendo peraltro coerente con il carattere unitario dello stesso, più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale.

2.2 Il principio della tassatività delle impugnazioni.

Si è visto che uno degli argomenti (probabilmente quello principale) per i fautori della tesi della non appellabilità dei decreti reiettivi della proposta di confisca non preceduti da sequestro è legato al principio della tassatività delle impugnazioni.

Tale regola vige anche nella materia della prevenzione, secondo quanto sostenuto sia dalla dottrina¹², ove si è escluso che possano essere impugnati provvedimenti diversi da quelli specificamente dichiarati impugnabili, che dalla giurisprudenza di legittimità¹³ in plurime occasioni.

Si è, sul punto, ad esempio affermato che in tema di sequestro di beni nella disponibilità di indiziati dell'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, così come di proroga del termine di efficacia del sequestro in caso di indagini complesse, ai sensi dell'art. 2-ter, comma terzo, della L. n. 575 del 1965, non è consentita l'autonoma e immediata impugnazione del relativo decreto, proprio in considerazione del principio generale di tassatività delle impugnazioni, della natura meramente strumentale del

¹¹ In dottrina, cfr. P.V. MOLINARI, *La mancata assunzione di prove decisive nel procedimento di prevenzione*, nota a Cass. Pen., Sez. I, 26 febbraio 2009, n. 8641, in *Cass. Pen.* 2010, pag. 4

¹² Ad esempio, L. FILIPPI, *Il procedimento di prevenzione patrimoniale, Le misure "antimafia" tra sicurezza pubblica e garanzie individuali*, Padova 2002, pagg. 551 e ss.

¹³ La regola di tassatività è stata ribadita anche da Cass., Sez. VI, 23 ottobre 2008, n. 42707 Cc. (dep. 14 novembre 2008) Rv. 241879 e, con specifico riferimento al sequestro, da Cass. 5/5/2008 in CED Cass. n. 239855.

provvedimento e delle caratteristiche sommarie della fase procedimentale, connotata da incisive decadenze¹⁴.

Insomma, non è reputato autonomamente impugnabile il provvedimento con cui si opera la proroga del termine del sequestro; ciò in considerazione del carattere provvisorio del titolo e della mancata previsione dell'impugnativa specifica con l'istanza di riesame¹⁵.

Ulteriore applicazione della regola di tassatività dei mezzi di impugnazione ha fatto la Suprema Corte¹⁶ allorquando ha affermato che il provvedimento con cui il giudice della prevenzione dispone la cauzione non è impugnabile, dal momento che la legge non prevede rispetto ad esso alcun mezzo di impugnazione¹⁷.

Altrove è stata esclusa l'ammissibilità dello strumento del ricorso in cassazione *per saltum* laddove non esplicitamente previsto: si è, infatti, da tempo precisato come in materia di misure di prevenzione rientrano nell'ampio concetto di "*revoca del sequestro*" tutti i provvedimenti relativi a prestazioni attinenti alla perdita di efficacia del citato mezzo ablativo.

Ne consegue che, a norma della legge n. 575 del 1965, art. 3 *ter*, comma 2 – che rinvia alla L. 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4 – avverso tali provvedimenti è dato il rimedio

del ricorso in appello e solo successivamente del ricorso in cassazione¹⁸.

In particolare, si osserva che in materia di impugnazione delle misure di prevenzione trova integrale applicazione la disciplina di cui all'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che non prevede la possibilità di ricorso diretto per cassazione, esperibile solo dopo la proposizione dell'appello (nella specie, era stato presentato ricorso *per saltum* in cassazione contro il decreto correttivo di un precedente provvedimento con cui era stato disposto il sequestro e la confisca di un immobile; in tal caso la Corte di cassazione ha escluso il cd. ricorso *per saltum*¹⁹ applicandosi la disciplina speciale prevenzionistica che prevale su quella del codice di rito).

2.3 I rapporti tra sequestro e confisca di prevenzione. Il termine di efficacia del sequestro.

Altro snodo ermeneutico fondamentale per la comprensione della sentenza in commento è la riflessione sulla relazione di necessaria presupposizione tra sequestro e confisca di prevenzione.

¹⁴ Per un'ampia trattazione, si veda anche A. CAIRO - C. FORTE, *Codice delle misure di prevenzione*, NelDiritto, 2014, pagg. 460 e ss.

¹⁵ In dottrina, cfr. P.V. MOLINARI, *Le misure di prevenzione*, op. cit., pagg. 652 e ss.

¹⁶ Cfr. Cass., Sez. II, 4 maggio 2007, n. 27603 Cc. (dep. 12 luglio 2007) Rv. 238917.

¹⁷ Identica regola afferma Cass. 17 dicembre 2008, in CED Cass. n. 242803 e Cass. Sez. V, 22 settembre 2006, n. 35363, Cc. (dep. 23 ottobre 2006) Rv. 235202, che conclude per l'inammissibilità del ricorso.

¹⁸ Cass. sez. 5, 7.1.1997, n. 4711 e più di recente 31075 del 05/07/2013.

¹⁹ Cass., Sez. VI, ordinanza del 2 luglio 2004, n. 33161 Cc. (dep. 2 agosto 2004) Rv. 229765.

Infatti, osservano le SSUU, qualora si aderisca alla tesi per la quale la richiesta di confisca deve necessariamente essere preceduta dal sequestro dei beni, il problema *de quo* verrebbe meno sia nel caso in cui il vincolo anticipatorio fosse stato disposto che nell'ipotesi in cui ciò non fosse accaduto: nella prima evenienza, infatti, il rigetto della proposta implicherebbe la revoca del sequestro, provvedimento questo pacificamente impugnabile *ex art. 27* del Codice Antimafia, mentre nella seconda ipotesi difetterebbe quello che – in base a siffatta opzione ermeneutica – costituisce un requisito di legittimità della proposta stessa, ovvero il necessario previo sequestro.

Pertanto, la soluzione della questione sarebbe assai semplice.

Tuttavia, depongono per una diversa interpretazione sia il dato letterale della norma in tema di misure di prevenzione patrimoniali, che una ormai consolidata interpretazione giurisprudenziale.

Infatti, l'articolo 2 *ter* della legge 31 maggio 1965, n.575 (e in specie il suo comma terzo) oggi trasfuso nell'art. 24 del Codice Antimafia, costituisce la fonte normativa del potere di confisca attribuito al tribunale della prevenzione: *“con l'applicazione della misura di prevenzione il Tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona, nei cui confronti è iniziato il procedimento, non possa giustificare la legittima provenienza...”*.

Detta disposizione è stata letta²⁰ come dimostrativa del nesso inscindibile e necessario che lega la confisca di prevenzione al sequestro di prevenzione; in altre parole, deve ragionevolmente sostenersi che non possa procedersi a confisca se non in ordine a beni già in precedenza sequestrati.

Siffatta interpretazione appare suffragata dalla lettura dell'articolo 3 *ter* dello stesso testo, che fa espresso riferimento ai *“provvedimenti con i quali il tribunale...dispone, rispettivamente, la confisca dei beni sequestrati...”*

La giurisprudenza della Suprema Corte ha, fin da epoca risalente, posto in luce il connotato unitario del procedimento di prevenzione patrimoniale, che vede inscindibilmente correlati, sia sul piano operativo che su quello tecnico-giuridico, i provvedimenti di sequestro e confisca²¹, scorgendo la funzione prodromica – necessariamente propedeutica anche in termini cronologici – del primo rispetto alla seconda²².

Secondo quest'ultimo orientamento, gli strumenti del sequestro e della confisca si snodano in immediato collegamento, con la previsione del limite temporale di efficacia della cautela, che è anche condizione essenziale per la validità del successivo provvedimento ablatorio.

È noto, infatti, che l'art. 24 prevede testualmente che il provvedimento di sequestro perde efficacia se il Tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca

²⁰ B. PETRALIA, relazione al Corso organizzato dal C.S.M. su *“Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, con particolare riguardo all'istituto della confisca anche in fase esecutiva”*.

²¹ Cass. Sez. VI, 16 aprile 1997, Foglia; Cass. Sez. I, 15 febbraio 1998, Molè.

²² Cass. Sez. I, 11 giugno 1999, Vernengo. Al contrario, in tema di sequestro preventivo penale finalizzato alla confisca, si è affermato che è legittima la confisca di beni nonostante la mancanza o l'annullamento del provvedimento di sequestro degli stessi (Cass. Pen. Sez. 6, **Sentenza** n.3606 del 20/10/2016 Ud. (dep. 24/01/2017) Rv. 269346).

entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario.

Tale riflessione, con riferimento esplicito alla sentenza costituzionale suindicata, si fonda sull'esistenza di uno stretto collegamento normativo che impone un coordinamento tra le disposizioni in tema di sequestro (artt. 20 e ss.) e di confisca (art. 24).

Resta così individuato un vincolo necessario tra cautela e ablazione del bene, da adottarsi nei termini perentori ivi previsti.

La perentorietà del termine è un approdo che consente di restare nei limiti dei citati parametri costituzionali (artt. 41 e 42 Cost.) e di riequilibrare la maggior "afflittività" della confisca quale misura di prevenzione prevista dall'art. 24 del Codice, rispetto alla confisca quale misura di sicurezza, disciplinata dal settimo comma dell'art. 416 *bis* c.p., avendo la prima portata più ampia, in quanto non limitata alle (sole) cose pertinenti al reato, ma comprendente tutti i beni che si presumono frutto di attività illegittima.

Lo strumento di cautela, con funzione tipicamente prodromica e provvisoria, è propedeutico alla misura ablatoria che attua il trasferimento coattivo del bene al patrimonio dello Stato e deve necessariamente precederla (così Cass. Pen., Sez. I, 11-6-1999, ric. Vernengo).

Non è, viceversa, ritenuta accettabile la tesi della confisca "*svincolata da ogni condizionamento di carattere temporale... ove non sia disposto preventivamente il sequestro*" (così Cass. Pen., Sez. I, 28-11-86, ric. Nava), soluzione che, configurando come ordinatorio il termine previsto dal citato articolo, è decisamente contrastata dall'interpretazione della Corte Costituzionale.

La Consulta, infatti, (cfr. la **sentenza n. 465/1993**) propende per un'esegesi che rafforzi la lettera della norma, attribuendo al termine previsto carattere di perentorietà e di ultima efficacia del sequestro, e nel contempo confermi lo stretto collegamento con l'ablazione dei beni che occorre sottrarre alla disponibilità diretta o indiretta del proposto, per recidere in maniera definitiva il legame tra persona pericolosa e relativo patrimonio d'indimostrata legittima provenienza.

Si è voluto, dunque, neutralizzare la situazione di pericolosità derivante dal permanere dei beni, i quali non hanno un intrinseco carattere d'illiceità, nella disponibilità di chi li abbia acquisiti illegittimamente e li gestisca (anche attraverso aventi causa o prestanome) mediante la perpetrazione di attività delinquenziale, trasferendoli dall'illegale circuito economico di origine in altro esente da condizionamenti criminali.

Altro orientamento²³ ha, invece, evidenziato la possibilità di ordinare comunque la confisca di prevenzione anche qualora il sequestro, già disposto, fosse stato caducato

²³ Cass. Sez. V, 4 giugno 1997, Cantiello; Cass. Sez. I, 28 settembre 1994, Lorè, Cass. Sez. I, 24 settembre 1990, Ferrera. Più recentemente si vedano anche Sez. V, n. 23041 del 28 marzo 2002, Ferrara e Sez. I, n. 27667 del 31 maggio 2012, Liuzzi.

per perenzione a casa del decorso del termine di legge²⁴, atteso che la confisca è collegata a presupposti suoi peculiari, distinti da quelli del sequestro.

Va segnalato sul punto l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione²⁵, che si sono pronunciate per la tesi dell'inscindibilità del nesso sequestro-confisca, ribadendo la natura unitaria del procedimento di prevenzione e delineando gli strumenti del sequestro e della confisca nell'ambito di un loro immediato e stretto collegamento nella previsione, tuttavia, di un limite temporale di efficacia della cautela, che si costruisce – al tempo stesso e nel rispetto dei principi costituzionalmente tutelati (il riferimento è alla libertà di iniziativa economica e al riconoscimento della proprietà privata di cui agli articoli 41 e 42 della Carta Costituzionale) – come condizione essenziale per la validità della successiva ablazione.

Nella citata pronuncia, richiamata anche dalla sentenza oggi in commento, si affermava con chiarezza che *“fra sequestro e confisca intercorre un rapporto di stretta connessione”*.

La lettera della legge, con la previsione dell'applicazione della misura di prevenzione con la quale il tribunale dispone la "confisca dei beni sequestrati" dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza, indica infatti l'inscindibile collegamento tra cautela e provvedimento ablatorio, tanto che larga parte della dottrina e la prevalente giurisprudenza concordano sul punto.

Varie decisioni della Suprema Corte hanno, in effetti, evidenziato la natura unitaria del procedimento di prevenzione patrimoniale, che vede inscindibilmente connessi sia sul piano tecnico-giuridico che su quello operativo i provvedimenti di sequestro e di confisca²⁶.

Per altro verso, nella logica del sistema la tassatività del termine e la connessione fra sequestro e confisca consentono di evitare il protrarsi di una situazione d'incertezza al di là d'inevitabili scansioni normativamente delimitate secondo i principi di tipicità e di legalità, ai quali corrispondono la compressione della sfera giuridica della persona e la possibilità del pregiudizio dei diritti di terzi, che impongono di non superare i limiti indicati – da qui la perentorietà dei termini – in attuazione dei principi della libertà dell'iniziativa economica privata e del riconoscimento della proprietà privata.

²⁴La norma prevede che “nel caso di indagini complesse, il provvedimento (di confisca) può essere emanato anche successivamente entro un anno dalla data dell'avvenuto sequestro; tale termine può essere prorogato di un anno con provvedimento motivato del tribunale” ed è stata interpretata, sotto la vigenza del sistema normativo poi abrogato dal Codice Antimafia, nel senso che detto termine operasse esclusivamente nelle ipotesi di sequestro differito, successivo all'applicazione della misura di prevenzione personale, di cui all'articolo 2 ter comma 6.

Infatti, la Corte di Cassazione ha chiarito che il termine di decadenza del sequestro riguardava i casi in cui il provvedimento di confisca venisse emanato dopo l'applicazione di una misura di prevenzione personale, mentre non trovava applicazione qualora la confisca fosse stata adottata contestualmente al provvedimento che aveva disposto la misura personale (in tal senso, Cass. Sez. I, n.16237/06, Cannella; n. 22477/05, SSUU n. 36/2000.

²⁵Cass. SSUU, 7 febbraio 2001, Madonna.

²⁶Cfr. Cass. Pen., Sez. I, 15 febbraio 1988, Molè e 7 marzo 1989, Stelitano, tra le altre.

In questo solco ermeneutico si colloca la sentenza in analisi, che affronta la questione al fine di chiarire, una volta per tutte, se ai fini della confisca di prevenzione sia necessario un precedente e separato provvedimento di sequestro, ovvero se sia legittima anche l'adozione di un sequestro contestuale alla confisca e disposto con il medesimo atto.

Le Sezioni Unite aderiscono a tale ultimo orientamento, richiamando i precedenti secondo i quali non è rinvenibile alcun argomento interpretativo – testuale o sistematico – idoneo a sorreggere l'assunto opposto, in forza del quale il sequestro deve essere adottato con un autonomo provvedimento, cui obbligatoriamente deve fare seguito nel tempo quello della confisca.

Invero la giurisprudenza di legittimità (cfr. **Cass. SS.UU. n. 36 del 13/12/2000**, Madonia, Rv. 217666), in coerenza con la linea interpretativa tracciata dalla citata **sentenza delle Corte Costituzionale n. 465 del 1993**, ha riconosciuto come unico limite temporale il termine perentorio prima indicato, nel senso che la confisca dei beni già sottoposti a sequestro e dei quali non venga dimostrata la legittima provenienza deve necessariamente essere emanata entro un anno e sei mesi, prorogabile di un altro eventuale anno, dal sequestro.

Corollario di tale principio, che non fissa alcuna necessaria cadenza temporale fra le due misure patrimoniali in esame, è che il sequestro – quale misura di prevenzione patrimoniale – pur svolgendo normalmente una funzione prodromica rispetto alla misura patrimoniale della confisca, ben può essere applicato unitamente alla confisca e con un unico atto, allorché non sia stato ritenuto necessario svolgere alcun ulteriore accertamento per far luogo alla misura ablativa finale della confisca²⁷.

Solo nei termini anzidetti va, pertanto, inteso il collegamento fra le misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca²⁸.

Deve essere, peraltro, rappresentato che, in termini concreti, immaginare una confisca (provvedimento emesso al termine dell'udienza in contraddittorio tra le parti) senza un previo sequestro (atto di urgenza disposto, di regola, a sorpresa e *inaudita altera parte*, prima del contraddittorio camerale) comporterebbe l'eventualità che, proprio per l'assenza di una precedente tempestiva cautela reale, il decreto di confisca non riesca a conseguire gli effetti che gli sono propri avendo gli interessati disperso, nelle more del processo, i beni rimasti nella loro materiale disponibilità.

Quanto ai presupposti delle due misure, giova osservare che vi è chi sostiene la sostanziale identità del supporto probatorio necessario per l'adozione dell'una e dell'altra²⁹.

Altro orientamento – a maggior ragione alla luce della riforma operata con il cd. *Primo Pacchetto Sicurezza* (decreto legislativo n. 125/2008), che ha riformulato le norme poi trasfuse negli articoli 20 e 24 del Codice Antimafia in punto di condizioni per l'ablazione di prevenzione – distingue, al contrario, i requisiti di applicabilità nel senso che mentre per il sequestro occorre accertare la sproporzione della ricchezza di cui il

²⁷ Cfr., in termini, Cass. Sez. I n. 27819 del 27/6/2006, Caracciolo, Rv. 234976.

²⁸ Si veda più recentemente anche Sez. I, Sentenza n. 15964 del 2013, Di Marco.

²⁹ Cfr. Cass. Sez. II, 16 febbraio 2006, n.7616.

proposto risulta disporre (anche indirettamente) o della verosimile derivazione di essa da attività illecite ovvero, ancora, del reimpiego dei proventi di queste ultime, la confisca sarebbe, invece, ancorata al presupposto dell'indimostrata legittima provenienza dei beni in questione.

L'assunto della Suprema Corte va poi coordinato con le peculiarità, sul punto, della confisca di cui all'articolo 3 *quinquies* (oggi art. 34, dedicato alla particolare misura dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche), che prescinde dal preventivo sequestro: infatti, la norma dispone che alla scadenza del termine il Tribunale potrà disporre il rinnovo del provvedimento, ovvero (previa camera di consiglio, cui può essere chiamato a partecipare il giudice delegato) la revoca della misura, oppure la confisca dei beni "*che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*".

Invero, si è sostenuto³⁰ che tale specificità – ben lungi dal contraddire l'inscindibilità del rapporto sequestro-confisca – finisce invece per confermarla, dovendosi scorgere una chiara analogia funzionale tra il provvedimento prodromico alla confisca, dato dall'amministrazione giudiziaria dei beni, e il sequestro.

Infatti, sul piano degli effetti si coglie una sostanziale identità operativa tra i due istituti atteso che, come accade con il sequestro, anche l'amministrazione giudiziaria (e i provvedimenti alla stessa consequenziali) tende ad assicurare i beni al procedimento, la loro amministrazione e la salvaguardia delle relative potenzialità produttive³¹.

Peraltro, l'ultimo comma della norma in esame consente, come ipotesi autonoma, proprio il sequestro dei beni di cui sia stata disposta l'amministrazione giudiziaria: tale vincolo, tuttavia, risponde ad esigenze precauzionali, funzionali alla misura in analisi e non invece all'eventuale confisca, avendo durata limitata e temporalmente coincidente con quella della stessa.

Tornando alle misure di prevenzione patrimoniali ablativo "tradizionali", è evidente la funzione spiccatamente cautelare o anticipatoria del sequestro di prevenzione, finalizzato a evitare la dispersione dei beni confiscabili laddove sussistano in concreto ragioni di urgenza connesse a scongiurare il rischio di sottrazione dei cespiti da parte del proposto o dei terzi intestatari nel corso del procedimento in contraddittorio, ovvero a consentire lo svolgimento di accertamenti sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento ablativo della confisca.

In altri termini, laddove non ricorrano tali evenienze, il sequestro anticipato (urgente, precedente rispetto alla fissazione dell'udienza, ovvero disposto nel corso di un procedimento già instaurato innanzi al collegio) potrebbe non precedere la confisca, che si configurerebbe in tali ipotesi come primo provvedimento ablativo dei beni.

È, in conclusione, ben possibile e legittimo che la richiesta di confisca sia avanzata con riguardo a beni non previamente sottoposti a sequestro con autonomo

³⁰ B. PETRALIA, relazione al Corso organizzato dal C.S.M. su "Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, con particolare riguardo all'istituto della confisca anche in fase esecutiva", pag. 11.

³¹ In tal senso, R. GUERRINI - L. MAZZA, *Le misure di prevenzione, profili sostanziali e processuali*, Padova, 1996, pagg. 177-178.

provvedimento e che, in conseguenza, il rigetto della relativa proposta non richieda e, quindi, non implichi un contestuale atto di revoca del sequestro.

3. Valutazioni conclusive.

Dalle argomentazioni testé ricostruite discende, secondo il percorso interpretativo seguito dalle SSUU, l'effettività del problema relativo all'autonoma impugnabilità del decreto di rigetto della proposta ablativa non preceduta da sequestro.

Ma da ciò non può che derivare, per tutto quanto detto innanzi, una vistosa disarmonia nel sistema delle impugnazioni dei provvedimenti *in subiecta materia*: non v'è dubbio, infatti, che la mancanza di un'espressa previsione di impugnabilità del provvedimento di rigetto della proposta di confisca di beni, non previamente sequestrati, dia luogo a un'evidente incongruenza sistematica, come già evidenziato dall'orientamento favorevole all'appellabilità di tali decreti.

Vengono enucleati almeno quattro profili di criticità del sistema.

Infatti, non risponde a ragionevolezza che provvedimenti simili negli effetti giuridici come la revoca del sequestro e il rigetto della confisca siano diversamente disciplinati sotto il profilo degli strumenti di impugnazione; né appare ragionevole che, così opinando, la scelta da parte dell'autorità proponente prima – se chiedere o meno il vincolo interinale – e poi quella del collegio (se concederlo o meno) finiscano per condizionare il regime impugnatorio del relativo provvedimento (essendo ammessa l'impugnazione solo in caso di richiesta e ottenimento del sequestro e non già qualora il sequestro non sia stato chiesto, ovvero non sia stato concesso).

Inoltre, si determinano un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto al sistema delle impugnazioni proprio delle misure di prevenzione personali (ove, ai sensi dell'art. 10 è consentito l'appello del decreto di rigetto della proposta di irrogazione della sorveglianza speciale di P.S.) e un'indebita compressione dei poteri del P.M., che non potrebbe censurare un provvedimento non in linea con la propria prospettazione, laddove il sottoposto ben potrebbe impugnare il decreto per lui sfavorevole, in quanto dispositivo di misure patrimoniali.

Disparità, quest'ultima, vieppiù palese se sol si pensi che l'art. 27 nell'elencazione dei provvedimenti impugnabili non contempla nemmeno il rigetto della richiesta di sequestro, altra decisione certamente sfavorevole per l'autorità proponente.

La spiegazione di tali aporie può rinvenirsi, secondo le SSUU (e, del resto, in tal senso erano state anche le conclusioni del Procuratore Generale), solo in una vera e propria *svista* del legislatore che, non considerando tutti i possibili passaggi del procedimento applicativo delle misure di prevenzione patrimoniali, ha generato una lacuna normativa.

Considerazioni siffatte trovano conferma, almeno in linea logica, nella circostanza che nel disegno di legge di riforma della materia, approvato dalla Camera dei Deputati l'11 novembre 2015 e all'esame del Senato dal 21 giugno scorso, l'elencazione dei provvedimenti impugnabili di cui all'art. 27, comma 1, è appunto stata integrata con l'inserimento dei provvedimenti di applicazione e di diniego del sequestro,

nonché “di rigetto della richiesta di confisca anche qualora non sia stato precedentemente disposto il sequestro”.

L’attenzione per il procedimento d’appello nel disegno di legge citato³² si desume anche dall’espressa previsione che, al termine del procedimento di primo grado, il procuratore della Repubblica forma un fascicolo nel quale vengono raccolti tutti gli elementi investigativi e probatori eventualmente sopravvenuti dopo la decisione del Tribunale; gli atti inseriti nel predetto fascicolo sono portati immediatamente a conoscenza delle parti, mediante deposito nella segreteria del procuratore generale (art. 27, comma 4 bis).

De jure condito, tuttavia, occorre fornire una soluzione alla questione testé delineata e a tanto provvedono le SSUU mediante un rinvio ai principi generali che regolano il sistema dell’impugnazione dei provvedimenti in materia di misure di prevenzione personali, come desumibili dal complesso normativo del decreto legislativo n. 159/2011.

A tal fine va osservato che, per un verso, il provvedimento di revoca del sequestro è stato disegnato come impugnabile autonomamente in quanto ritenuto, sia pur in maniera non condivisibile secondo la Corte, provvedimento necessariamente conclusivo dell’*iter* procedimentale nell’ipotesi in cui il collegio non abbia ritenuto sussistenti i presupposti per la confisca; peraltro, gli atti contenuti nell’elencazione di cui all’art. 27, comma 1, non sono nemmeno qualificati come “impugnabili”, atteso che la norma prevede riguardo a essi solo un meccanismo di comunicazione e considerato che l’impugnabilità è correlata al rinvio, contenuto nel comma 2, all’art. 10 in tema di misure di prevenzione personali.

Norma, quest’ultima, che nella sua parte iniziale si esprime con una formulazione ampia (“*Il Procuratore della Repubblica, il Procuratore Generale presso la Corte d’appello e l’interessato hanno facoltà di proporre ricorso alla Corte di appello anche per il merito*”), tale da ricomprendervi sia i provvedimenti di accoglimento che di rigetto della proposta.

Pertanto, atteso che dal disegno dell’art. 27 del decreto 159/2011 emergerebbe, in base a tutto quanto detto innanzi, l’intento del legislatore di tratteggiare il meccanismo delle impugnazioni in modo simile sia per le misure personali che per quelle patrimoniali, deve ritenersi che l’attuale contenuto della citata disposizione sia frutto di un deficit di coordinamento nell’elencazione dei provvedimenti impugnabili, “*determinata dall’assunzione della revoca del sequestro come provvedimento rappresentativo di tutte le situazioni nelle quali la confisca richiesta non sia applicata*”.

Ritengono, in conclusione, le Sezioni Unite praticabile una lettura della norma che, eliminando le aporie del sistema prima evidenziate e rendendo effettiva la *voluntas legis*, attribuisca al dato testuale del riferimento alla “revoca del sequestro” il più esteso significato logico comprendente tutte le ipotesi di diniego della confisca e, quindi, anche quello in esame.

³² Per un’ampia disamina delle novità, si veda F. MENDITTO, [Verso la riforma del d.lgs. n. 159/2011 \(c.d. codice antimafia\) e della confisca allargata](#), in *questa Rivista*, 22 dicembre 2015.



7-8/2017

Del resto, si è visto innanzi che anche in tema di diniego dello strumento del ricorso in cassazione *per saltum* la giurisprudenza di legittimità era addivenuta a una nozione ampia del concetto di “*revoca del sequestro*”, idoneo a ricomprendere tutti i provvedimenti relativi a prestazioni attinenti alla perdita di efficacia del citato mezzo ablativo.

Tirando le somme, può dirsi che la soluzione cui giungono le Sezioni Unite appare certamente ragionevole e condivisibile, in quanto per un verso colma una lacuna ordinamentale (verosimilmente dovuta proprio a un difetto di coordinamento del dettato normativo cristallizzato nel disegno legislativo del 2011) e, per altro verso, riconduce a unità logica il sistema delle impugnazioni nella complessa e peculiare materia delle misure di prevenzione patrimoniali.

Come accennato innanzi, risulta invece meno condivisibile la perentoria affermazione circa l’intangibilità – nell’originario impianto del Codice, per come ricostruito dalle SSUU – del provvedimento in esame, sottratto sia all’impugnazione di merito che di legittimità.

Senza dubbio appare singolare immaginare l’esistenza di provvedimenti definitivi di un grado di giudizio (e suscettibili di “passare in giudicato” sia pur nella particolare forma *rebus sic stantibus* propria della materia in esame) che non risultino – nel vigente quadro ordinamentale – in alcun modo censurabili né in sede di merito né di legittimità.

Ciò in un sistema che vede come regola generale l’impugnabilità dei provvedimenti decisori (sentenze, ordinanze applicative di misure cautelari, decreti penali di condanna) e persino delle ordinanze non definitive, secondo le regole disegnate dal codice di rito, e la sottrazione delle sole sentenze della cassazione al delineato principio.

In effetti, il cuore del problema è individuabile nella possibilità per il pubblico ministero di dolersi del diniego di confisca innanzi a un giudice che sia abilitato a sindacare il merito della procedura e la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, anche in fatto, del provvedimento ablativo richiesto e non concesso in primo grado; ciò in modo paritario rispetto a quanto è ordinariamente consentito a fronte di un decreto reiettivo della proposta di confisca che sia stato preceduto da sequestro.

In ciò risiede il reale interesse della parte pubblica e non nell’astratta sindacabilità per motivi di legittimità del provvedimento, anche tenuto conto dei forti limiti che tuttora incontra il giudizio di prevenzione in cassazione.

In conclusione, è a dirsi che tale inciso, che non appare nemmeno strettamente funzionale alla risoluzione del quesito posto al supremo organo di nomofilachia, è probabilmente volto a incrementare la forza e la portata logica del ragionamento condotto dal collegio, finalizzato a dimostrare l’esistenza di una vera e propria aporia legislativa, legata a una “svista”, e la necessità di colmare tale vuoto attraverso un’interpretazione che assicuri l’equilibrio e l’unità del sistema prevenzionale.