



Ministero della Giustizia

INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-02282 DEL DEPUTATO FEDERICO CAFIERO DE RAHO ED ALTRI (res. n. 239 del 6 febbraio 2024)

R I S P O S T A

Con riferimento all'interrogazione innanzi indicata, si rappresenta che questa Amministrazione, nell'ambito dei ricorsi "*Cavallotti e altri c. Italia*" depositati dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha inviato osservazioni all'Avvocatura dello Stato in cui sono state dettagliate sia le norme in materia di misure di prevenzione, sia i principi che governano la materia, come il principio dell'autonomia del procedimento di prevenzione da quello penale. È stata sottolineata, con diffuse argomentazioni, la differenza tra "partecipazione" e "appartenenza" ad una associazione di tipo mafioso ed è stata esposta la normativa internazionale ed europea in tema di confisca.

Si è inoltre proceduto a fornire una risposta ad ogni quesito formulato dalla Corte, evidenziando l'insussistenza delle violazioni convenzionali illustrate dai ricorrenti.

Con riferimento al primo quesito posto dalla Corte EDU, richiamate le pronunce della stessa Corte in materia, si è sottolineato che la misura di prevenzione della confisca cui sono stati sottoposti i ricorrenti è stata applicata sulla base della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge.

La "attualità" della pericolosità sociale dei ricorrenti è stata acclarata sulla base degli elementi a disposizione dell'autorità giudiziaria che ha motivato correttamente i provvedimenti di applicazione delle misure. In particolare, i giudici della prevenzione

hanno accertato il requisito della pericolosità sociale con la necessaria autonomia rispetto al processo decisionale dei giudici penali, chiamati a vagliare la responsabilità penale. Tale linea di demarcazione tra competenze giurisdizionali, essenziale per verificare il rispetto della presunzione di innocenza dopo l'assoluzione, emerge chiaramente nel decreto del Tribunale di Palermo, applicativo della misura.

È stato adeguatamente sottolineato che nei procedimenti interni non sia ravvisabile alcuna violazione convenzionale, né che possa affermarsi che il giudizio nel procedimento di prevenzione presupponga un giudizio di colpevolezza o che lo stesso sia fondato su un nuovo apprezzamento della responsabilità penale personale in ordine al reato precedentemente contestato, in quanto il tema della responsabilità penale è aspetto secondario per la diversità strutturale dei relativi presupposti.

Con riferimento al secondo quesito posto dalla Corte (carattere penale della misura irrogata, presunta violazione dell'articolo 7 della Convenzione), è stata sviluppata una approfondita panoramica dell'evoluzione della giurisprudenza interna in tema di confisca di prevenzione. In particolare, la giurisprudenza nazionale ha affermato la natura preventiva della confisca emessa nell'ambito del procedimento di prevenzione, escludendone la natura sanzionatoria. Inoltre, la Corte costituzionale con sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019, nel premettere che la confisca di prevenzione non ha natura penale, ha riconosciuto che le misure di prevenzione patrimoniali, non avendo natura sanzionatorio-punitiva, non sono sottoposte allo "statuto" costituzionale e convenzionale delle pene.

Tale pronuncia, in continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale che già aveva sottolineato le «*profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione*» (così la sentenza n. 21 del 9 febbraio 2012 – anch'essa illustrata nelle osservazioni) richiamava alcuni arresti della Corte EDU (*Arcuri e altri c. Italia* e *Capitani e Campanella c. Italia*, §§ 37-39), ove veniva evidenziato che le misure di prevenzione previste dalla legislazione italiana non possono essere paragonate ad una "pena", non implicando un giudizio di colpevolezza e mirando piuttosto a prevenire la commissione di atti criminali.

Anche altre decisioni della stessa Corte EDU (es. *Balsamo c. San Marino*, 8 ottobre 2019), assumendo la premessa che la nozione di “pena” nell’articolo 7 della CEDU ha un significato autonomo, osservano che il § 2 della disposizione in esame indica che il punto di partenza per qualsiasi valutazione sull’esistenza di una “sanzione” è se la misura in questione sia imposta a seguito di una decisione relativa alla colpevolezza di una persona per un reato; a questo riguardo, tuttavia, possono essere presi in considerazione anche altri fattori, e cioè la natura e lo scopo della misura, la sua caratterizzazione secondo il diritto nazionale, le procedure coinvolte nella decisione ed esecuzione della misura, nonché la sua gravità.

Nel merito, sono stati illustrati tutti gli elementi presi in considerazione dai giudici nei tre gradi di giudizio che hanno condotto all’applicazione della misura di prevenzione della confisca che, per la sua qualificazione nell’ordinamento e nella giurisprudenza interna, per la sua natura e il suo scopo non costituisce una “pena” ai sensi dell’articolo 7 della Convenzione.

Conseguentemente, nessuna violazione può ravvisarsi per il fatto che la confisca di prevenzione sia stata disposta nonostante l’assoluzione dei ricorrenti dall’accusa di partecipazione ad un’organizzazione criminale di tipo mafioso.

La terza questione sollevata dalla Corte nei quesiti è relativa alla tutela del diritto di proprietà ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione e la legittimità dell’ingerenza in tale diritto da parte delle autorità, attraverso l’applicazione della confisca di prevenzione.

È stato quindi esposto dettagliatamente il fondamento giuridico della confisca di prevenzione. Sul punto sono stati largamente analizzati i presupposti della precisione e della prevedibilità del caso di particolare pericolosità, previsto dall’art. 1 della legge n. 575/1965 (poi art. 4 § 1, lett. a) c.p.), della nozione di “appartenenza” ivi contemplata e di “partecipazione” all’organizzazione ai sensi dell’articolo 416bis c.p., anche alla luce dei principi in materia di misure di prevenzione personale affermati nella sentenza *De Tommaso c. Italia*.

Oltre ad essere basata su una legge sufficientemente prevedibile, l'interferenza con il pacifico godimento dei beni da parte dei ricorrenti nel caso di specie risulta sicuramente necessaria e proporzionata.

Come già osservato in altri casi (*Bongiorno ed altri c. Italia*, 5 gennaio 2010, *Arcuri ed altri tre c. Italia*; *Riela ed altri c. Italia*, *Raimondo c. Italia* del 22 febbraio 1994, § 30) la Corte EDU riconosce la natura essenziale della confisca come misura indispensabile nell'ordinamento giuridico interno per impedire un uso illecito e pericoloso per la società di beni la cui provenienza lecita non è stata dimostrata: “*Essa ritiene quindi che l'ingerenza che ne segue miri a raggiungere uno scopo che corrisponde all'interesse generale*” (§ 44 sentenza *Bongiorno ed altri c. Italia*).

Con riferimento al tema della intestazione dei beni, la provenienza illecita dei beni confiscati è stata dimostrata dai giudici interni in modo motivato, sulla base di una valutazione obiettiva degli elementi fattuali e senza basarsi su un mero sospetto, tenendo conto anche della data della loro acquisizione.

La dimostrazione del requisito della sproporzione tra redditi dichiarati e beni acquisiti è stata dunque operata dai giudici nazionali sulla base di un accurato accertamento patrimoniale che ha analizzato la situazione patrimoniale e finanziaria (con particolare riferimento ai flussi attivi e passivi), con analitico riferimento ad ogni singola impresa del gruppo Cavallotti, con compiuta risposta alle osservazioni critiche dei consulenti nominati dai ricorrenti in merito all'affidabilità delle metodiche di analisi adottate.

Nella dimostrazione della provenienza dei beni da attività illecita, i giudici nazionali hanno tenuto conto anche della data della acquisizione dei beni. In omaggio a quanto enunciato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (n. 4880 del 2 febbraio 2015, Spinelli), i giudici nazionali hanno proceduto alla confisca dei beni acquistati nell'arco temporale in cui si è concretamente manifestata la pericolosità sociale dei ricorrenti, e cioè la loro appartenenza all'associazione mafiosa come imprenditori collusi. Sono infatti rimasti fuori dalla confisca i terreni acquistati in epoca antecedente, negli anni '70. Nei casi di terreni acquistati in epoca antecedente sui quali erano state realizzate costruzioni edilizie con capitali illeciti in epoca successiva, la confisca è stata

disposta quando l'edificio aveva un valore preponderante rispetto al terreno. Si tratta, infatti, di situazioni in cui i beni devono essere valutati sul piano economico e funzionale unitariamente e non sono suscettibili di una valutazione separata, con la conseguenza che ad essi va applicato necessariamente il regime proprio della parte di valore economico e di utilizzabilità nettamente prevalente.

Ciò è stato sostenuto al fine di dimostrare che è stato sicuramente realizzato il giusto equilibrio richiesto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1, nei termini indicati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza del 13 luglio 2021 nel caso *Todorov e altri c. Bulgaria* § 215).

I giudici nazionali, infatti, hanno fornito precisi elementi relativi alle condotte criminose che hanno dato origine ai beni da confiscare e hanno dimostrato, con ampia motivazione, che tali beni costituiscono i proventi di una comprovata condotta criminosa. Inoltre, ai ricorrenti è stata offerta una ragionevole opportunità di portare le proprie argomentazioni dinanzi ai tribunali nazionali e questi ultimi hanno debitamente esaminato le prove presentate dai ricorrenti.

È stato adeguatamente dimostrato che nello svolgimento del procedimento interno, in conclusione, non è emersa alcuna violazione convenzionale.

Alla luce di quanto osservato, può certamente affermarsi che dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo sia stata rappresentata adeguatamente l'insussistenza di violazioni convenzionali ai fini del rigetto dei proposti ricorsi.

Si precisa, inoltre, che con nota del 13 marzo 2024, il Ministero dell'Interno ha comunicato che nel 2022 l'attività di contrasto della criminalità organizzata da parte delle Forze di polizia in esecuzione di misure di prevenzione patrimoniali ha condotto, in applicazione dell'art. 20 del D.lvo 6/9/2011, n. 159, al sequestro di 11.348 beni, per un valore di 3.131.589.991 euro. Inoltre, i beni confiscati nel 2022 ai sensi dell'art. 24 del citato decreto legislativo sono in totale 3.065, per un valore complessivo di 792.497.357 euro.

Infine, un'ultima osservazione si impone, alla luce del richiamo effettuato dagli interroganti al discorso del procuratore generale presso la Corte di cassazione, reso in data 25 gennaio 2024. in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, con

riferimento « *anche nel contesto giuridico europeo, dove emergono un'evidente centralità del tema del “recupero dei patrimoni” (asset recovery) e una precisa tendenza verso l'unificazione delle legislazioni nella disciplina della confisca non basata sulla condanna (non-conviction based confiscation)*».

Ebbene, per la prima volta, proprio con il determinante contributo del Ministero della Giustizia, si è pervenuti a un testo europeo aggiornato di unificazione della disciplina della confisca e del sequestro e ciò rappresenta un inedito nel panorama UE. Più precisamente, il 25 maggio del 2022, la Commissione europea ha presentato una proposta di Direttiva “riguardante il recupero e la confisca dei beni”. Il negoziato è stato seguito dal Ministero della Giustizia e, in occasione del Consiglio “Giustizia e Affari Interni” del 9 giugno 2023, il Ministro Nordio ha sostenuto, per l'Italia, un orientamento generale. Infine, si è arrivati all'approvazione del testo definitivo, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale UE del 2 maggio 2024: si fa riferimento alla ormai vigente “*Direttiva (UE) 2024/1260 del 24 aprile 2024 riguardante il recupero e la confisca dei beni*” che stabilisce norme “riguardanti il reperimento e l'identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione di beni nel quadro di un procedimento in materia penale”.

La Direttiva, tra l'altro, stabilisce norme volte a potenziare le capacità di reperimento e di identificazione come pure di congelamento dei beni, a migliorare la gestione dei beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione a seguito di un provvedimento definitivo di confisca, a rafforzare gli strumenti di confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato e dei beni derivanti da attività di organizzazioni criminali, nonché a migliorare l'efficienza generale del sistema di recupero dei beni.

Si è pervenuti, dunque, a un completo aggiornamento del quadro europeo di armonizzazione in tema di confisca, proprio nella direzione della “unificazione” menzionata dal procuratore generale. E non è tutto. Sotto impulso dell'Italia – e nonostante il fatto che in altri Stati Membri la situazione fosse diversa – il testo di Direttiva UE ha perfino incluso espressamente l'istituto della “Confisca non basata su condanna” (art. 15), proprio l'istituto menzionato dagli interroganti che, con questo strumento UE, diventa mezzo armonizzato a livello europeo.

Da ultimo, merita menzione anche il risultato raggiunto con l'art. 16 che introduce – sempre a livello UE – la “Confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose”.

Si ritiene che con le considerazioni sin qui espresse possano considerarsi fugate le preoccupazioni espresse dagli interroganti.

Il Ministro
Carlo Nordio

Testo dell'interrogazione