



# Unione delle Camere Penali Italiane

## Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

### LA CONTINUA ESPANSIONE DEL NON MODELLO DELLA PREVENZIONE:

#### BREVI RIFLESSIONI SUL NUOVO ART. 578 TER C.P.P. E SUL NUOVO ART. 633 BIS C.P.

##### .I. L' art. 578 ter c.p.p.

La legge n. 134 del 2021 all'art. 1, comma 13, lett. d) delegava al Governo la disciplina *“dei rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e l'azione civile esercitata nel processo penale, nonché i rapporti tra la medesima improcedibilità dell'azione penale e la confisca disposta con la sentenza impugnata; adeguare conseguentemente la disciplina delle impugnazioni per i soli interessi civili, assicurando una regolamentazione coerente della materia”*.

Il d.lgs. n. 150/22 ha introdotto l'art. 578 ter c.p.p., finalizzato a regolare i rapporti tra la pronuncia di improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e la confisca disposta con la sentenza impugnata.

Come indicato nella relazione illustrativa, la scelta del legislatore delegante non forniva *“indicazioni specifiche su come attingere tali rapporti, lasciando astrattamente aperte soluzioni diverse (quali la caducazione delle statuizioni civili e in materia di confisca o la prosecuzione o devoluzione del giudizio in altra sede)”*.

Il criterio adottato in sede di attuazione della delega sembra muovere dal *richiamo al quadro generale di sistema* contenuto nella relazione, secondo il quale la *“pronuncia di improcedibilità ha carattere processuale e, come tale, impedisce di proseguire nell'esame del merito e di giungere a una condanna definitiva, caducando la precedente pronuncia. L'improcedibilità preclude, quindi, l'applicazione della confisca che presuppone una “condanna” (comunque la si voglia intendere, tanto in senso formale, quanto in senso sostanziale).*

In sintesi, si è esclusa, in sede di attuazione, la possibilità di proseguire il processo penale, una volta dichiarata la improcedibilità ai sensi dell'art. 344 bis anche ai soli effetti di decidere ai fini della confisca penale, optando invece per una soluzione che prevede:

a) la pronuncia della confisca, quando essa è prevista come obbligatoria dalla legge anche fuori dai casi di condanna (come, ad esempio, quelle di cui all'art. 240, comma 2, n. 2, c.p.), ad opera del giudice che dichiara la improcedibilità;

b) il trasferimento del fascicolo al giudice della prevenzione, nei casi di confisca facoltativa, disposta in sede penale.

Si è, quindi, esclusa *“un'estensione della differente disciplina prevista dall'art. 578-bis c.p.p. nel caso di estinzione del reato per prescrizione, poiché il superamento dei termini massimi previsti per il giudizio di impugnazione è uno sbarramento processuale che impedisce qualsivoglia prosecuzione del giudizio, anche solo finalizzata all'accertamento della responsabilità da un punto di vista sostanziale e svincolato dalla forma assunta dal provvedimento (come invece consentito, a seguito della sentenza della C. Cost., 26.3.2015 n. 49, nel caso di sentenza di proscioglimento per prescrizione).”*

## Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



## .II. Le lacune della delega.

Si è già osservato che la lett. d), del comma 13, del citato art. 1, ha delegato al Governo la disciplina “*dei rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e [...] la confisca disposta con la sentenza impugnata*”.

Una considerazione preliminare attiene alla legge delega che, *in parte qua*, non sembra superare il vaglio di legittimità costituzionale risolvendosi, a ben vedere, in una delega in bianco in favore del legislatore delegato.

Com'è noto, essendo il Parlamento l'ordinario titolare della funzione legislativa, non sono ammesse deleghe in bianco. L'art. 76 Cost. prescrive alcuni contenuti costituzionalmente necessari della legge di delega, la cui mancanza è suscettibile di determinarne l'illegittimità costituzionale. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata e degli oggetti definiti servono a circoscrivere il campo della delegazione al fine di evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata.<sup>1</sup> E anche quando la stessa dovesse risultare abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro cui il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, l'attività delegata dovrà pur sempre risultare espressione di un esercizio *delegato* di una funzione legislativa. L'indicato parametro è da ritenersi, quindi, soddisfatto allorché siano date al legislatore delegato delle direttive vincolanti, ragionevolmente limitatrici della sua discrezionalità, e delle indicazioni di contenuto sulla disciplina delegata, restando così demandata al Governo la realizzazione, secondo modalità tecniche prestabilite, delle *esigenze*, delle *finalità* e degli *interessi considerati dal delegante*. Ferma, dunque, l'illegittimità costituzionale di una delega in bianco, la giurisprudenza ha negato la possibilità di assumere il libero apprezzamento del legislatore delegato a principio o criterio direttivo, siccome agli antipodi di una legislazione tipicamente vincolata quale quella delegata e ha altresì precisato che le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili a materie vastissime ed eterogenee né possono esaurirsi in mere enunciazioni di principio, inidonee a indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo.

Alla luce delle coordinate ermeneutiche che precedono, la natura “in bianco” della delega sembra emergere, per un verso, dal tenore testuale della disposizione - che non dice *come* si sarebbero dovuti regolare “*i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e [...] la confisca disposta con la sentenza impugnata*”, per altro vero, pare ammessa dallo stesso legislatore delegante nella propria relazione illustrativa, là dove precisa di non aver voluto fornire “*indicazioni specifiche su come atteggiare tali rapporti, lasciando astrattamente aperte soluzioni diverse*”. Una siffatta (mancata) regolamentazione, sostanziandosi in una enunciazione generale, del tutto inidonea a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, si pone al di fuori dello statuto della legalità costituzionale.

E ciò, tanto più se si considera che l'obbligo di “*assicurare una regolamentazione coerente della materia*”, previsto “in chiusura” nella medesima lettera d), è stato limitato (irragionevolmente) dal Parlamento alla “*disciplina delle impugnazioni per i soli interessi civili*”, oggetto di “*adeguamento*”, con conseguente

---

<sup>1</sup> La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato e la conseguente inammissibilità di deleghe in bianco si giustificano con le finalità della delega e, più in generale, con l'assetto delle attribuzioni disegnato dalla Costituzione per una forma di governo fondata sul ruolo centrale del Parlamento, cui l'art. 76 Cost. impone di non delegare i suoi poteri se non con vincoli precisi. A questo scopo, si è osservato che la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato.



dilatazione del libero apprezzamento del legislatore delegato, nel campo della confisca, del tutto sganciato da qualsivoglia principio o criterio direttivo.

### **III. L'aporia sistematica determinata dalla novella.**

L'assetto dato alla sorte del sequestro e della confisca, disposti in primo grado o in appello, a seguito della declaratoria di improcedibilità ex art. 344 bis cpp, risulta essere irragionevolmente disallineata rispetto alla disciplina della situazione processuale sostanzialmente analoga dettata dall'art. 578 bis c.p.p. che regola il rapporto tra la pronuncia di estinzione del reato per prescrizione o amnistia, e la confisca prevista dal primo comma dell'art. 240 bis c.p. o dall'art. 322 ter c.p..

Infatti, mentre nell'art. 578 bis c.p.p. si prevede che nel caso in cui il reato risulti prescritto o amnistiato, il giudice di appello o la corte di cassazione conservano il diritto/dovere di provvedere sulla confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato, nell'art. 578 ter c.p.p., nel caso di confisca obbligatoria il Giudice di appello o la Corte di cassazione la dispongono prescindendo da ogni valutazione – rispettivamente – di merito o di legittimità sulla misura, nel caso di confisca facoltativa, il Giudice di appello o la Corte di cassazione dispongono la trasmissione degli atti alla Procura della prevenzione.

Ferma l'evidente illegittimità della disposizione di cui al co. 1 dell'art. 578 ter c.p.p., che dà luogo ad una confisca non solo senza condanna, ma anche senza alcuna delibazione dei motivi di gravame interposti sul punto avverso la decisione di merito afflitta da improcedibilità<sup>2</sup>, con riguardo al disposto di cui ai co. 2 e 3 dell'art.578 ter c.p.p., va osservato che la conseguenza diretta del trasferimento degli atti al Pubblico Ministero/Giudice della prevenzione farà sì che la delibazione sulla confisca in tale ambito si ispirerà ad uno statuto probatorio del tutto diverso e assai meno rigoroso rispetto a quello proprio del procedimento penale, e utilizzerà regole di giudizio plausibilmente svincolate da quella imposte dal codice di procedura penale.

In sintesi, la confisca regolata dal secondo comma dell'art. 578 ter subisce una autentica *mutazione genetica*: è noto, infatti, che se il rapporto che consente la ablazione della sede penale è tra il fatto di reato e il bene, nella prevenzione viceversa la relazione deve intercorrere fra il bene e la pericolosità del soggetto ovvero della accumulazione patrimoniale, così come è parimenti noto che nella sede della prevenzione lo standard probatorio richiesto per l'ablazione è assai lasco in punto di verifica della derivazione reato/*res*.

D'altra parte, nel procedimento delineato dai commi 2 e 3 dell'art. 578 ter, il giudice della prevenzione parrebbe essere addirittura svincolato dalla verifica della correttezza della decisione sull'ablazione, assunta dal giudice nel processo dichiarato improcedibile, così vanificando l'effetto devolutivo dell'impugnazione.

Le aporie di un sistema inedito, pensato dal legislatore per salvare gli effetti preclusivi del maturare del tempo sulla confische, delineano un meccanismo procedimentale del tutto lesivo delle garanzie e infarcito di asimmetrie e di irragionevolezza, sul piano della disparità di trattamento, oltre che la latente violazione dell'art. 14, comma 5, del patto internazionale sui diritti politici dell'Onu che prevede che “*ogni individuo, condannato*

<sup>2</sup> Pare indubbio che il regime di cui al I co. risenta dell'opzione ermeneutica che riconosce natura esclusivamente processuale alla causa di improcedibilità introdotta dall'art. 344 bis c.p.p.. Tale lettura è confermata dalla disciplina pensata per la sorte delle statuizioni civili a seguito della declaratoria di improcedibilità, dal nuovo co.1 bis dell'art. 578 c.p.p., a tenor del quale, la loro delibazione è affidata al giudice civile del medesimo grado. Ovvio che tale soluzione non possa essere adottata anche per il caso della confisca penale. E' questa una ragione ulteriore per censurare un sistema nel quale mentre le sanzioni civili formano comunque oggetto di controllo in sede di impugnazione, le confische, invece, o vengono confermate “in automatico” (art. 578 ter I co.) o riproposte a condizioni o su presupposti diversi da quelli in relazioni ai quali erano state originariamente applicate e senza l' esame dei motivi di gravame adottati dall'imputato (Art. 578 ter II co.).



*per un reato, ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminate da un tribunale di una seconda istanza, in conformità della legge”.*

A tutte le considerazioni sino ad ora esposte, che suggeriscono un ripensamento del legislatore delegato, ne va aggiunta un'altra di carattere sistematico.

Con il trasferimento del sequestro e della confisca, inizialmente assunti nella sede penale, alla cura del giudice della prevenzione, viene a crearsi una contaminazione inammissibile con quella che è la base legale della prevenzione, come si è detto.

Sicché, una confisca disposta dal giudice penale parrebbe destinata a mutare natura per via di un accidente procedimentale, innescato da fatti estranei alla volontà dell'imputato che inevitabilmente lo pregiudica, creandosi una situazione di disparità, manifestamente irragionevole.

A parità di situazioni giuridiche, il carico di lavoro, o la organizzazione degli uffici giudiziari, difatti, finirebbero per costituire il criterio in base al quale una situazione analoga verrebbe diversamente valutata.

Infine – e forse è il dato più importante – occorre valorizzare (ed inserire nel “nuovo sistema”) la considerazione per la quale le confische penali diverse da quella indicata dal comma 1 dell'art. 578 ter c.p.p. non sono equivalenti alla confisca di prevenzione.

Si ritiene, pertanto, di dover sollecitare il legislatore, affinché l'art. 578 ter venga modificato come segue:

- al comma 1 devono sopprimersi le parole dopo la confisca *“nei casi in cui la legge la prevede obbligatoriamente”* ed aggiungersi dopo le parole *“anche quando non è stata pronunciata condanna,”* le parole *“previo accertamento della responsabilità dell'imputato”;*
- *“il comma secondo ed il comma terzo dell'art. 578 ter del codice di procedura penale, inseriti con d. Lgs. 150 del 2022, sono soppressi”.*

Si segnala, per completezza, la posizione critica di parte della dottrina che propone la modifica del testo del 578 ter, nel caso in cui il legislatore dovesse preferire il trasferimento al giudice della prevenzione della decisione sulla confisca nei casi di improcedibilità, nel senso di prevedere che *“se l'impugnazione ha per oggetto l'affermazione di responsabilità o uno dei presupposti della confisca, il giudice della prevenzione decide sui motivi di appello, previo accertamento della responsabilità penale quale presupposto per l'applicazione e della confisca e sui motivi riguardanti la ricorrenza della confisca.”*<sup>3</sup>

#### **.IV. L' introduzione del delitto di “rave” e la proposta emendativa del Governo.**

L' art. 5 del D.L. 31 ottobre 2022, nell' introdurre il delitto di *Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica*, muniva la disposizione di un secondo comma, di modifica dell'art. 4 C.A.M., alla stregua del quale anche i soggetti indiziati di tale reato entrano nel novero dei potenziali destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Il Governo ha presentato un emendamento di modifica dell'art. 5 che, dopo aver rimodulato rubrica (scompare il riferimento al “raduno”), struttura (si passa da una forma di esasperata anticipazione della tutela ad un reato di pericolo concreto ed il raduno sanzionato è solo quello a scopo di “intrattenimento” anche musicale) e collocazione (da delitto contro l'incolumità pubblica a delitto contro il patrimonio) della fattispecie, lascia invariato il co. 2 della disposizione.

---

<sup>3</sup> Menditto, La riforma penale .....in Sistema Penale



In sede di prima lettura del decreto, si era già segnalato che l'idea di accomunare i mafiosi ai *ravers* offre una idea plastica dell'approccio fortemente repressivo della novella che pare voler utilizzare lo strumentario eccezionale ed assai scarsamente garantito della prevenzione per fronteggiare fenomeni criminali che non hanno alcuna comunanza con quelli tradizionalmente presidianti dal codice dell'antimafia, che si caratterizzano per il grave allarme sociale e la loro natura lucrogenetica.

In tale occasione si era osservato che la scelta del legislatore – ennesima dopo l'ampliamento risalente al 2017 degli artt. i-bis) e i-ter) dell'art. 4 del D.Lgs.159/2011 agli indiziati dei delitti di cui agli artt. 640 bis, dei delitti contro la P.A. e dei delitti di cui agli artt. 572 e 612 bis c.p. – rappresenta un passo ulteriore verso la assegnazione alla prevenzione di un compito prettamente sanzionatorio del tutto scisso dall'accertamento della pericolosità del soggetto, che è – evidentemente – altro dall'accertamento della reità e che rappresenta l'unica base legale accettabile secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte Edu.

I rilievi critici appena ricordati permangono intatti, alla luce del proposto emendamento governativo, ed anzi si implementano della considerazione per la quale poiché la nuova fattispecie incriminatrice sanziona una condotta criminosa che si innesta su un agire lecito (l'organizzazione di un intrattenimento collettivo) e resta integrata anche quando siano realizzati illeciti prettamente contravvenzionali (la violazione delle norme in tema di sicurezza o di igiene degli spettacoli), proprio non si immagina quale ne possa essere il minimo comune denominatore con i fenomeni di pericolosità presidati dal C.A.M..

A tacere dell'evidenza per cui mentre nell'altra ipotesi nella quale il C.A.M. attrae fatti di “adunata sediziosa”, ovvero la lett. i) dell'art. 4, è espressamente prevista la condizione che il soggetto abbia preso parte “in più occasioni” alle manifestazioni di violenza, in quella in argomento non è previsto alcun requisito “quantitativo”. Ciò in evidente contrasto con i principi espressi da C. Cost.n.24/2019 e dalla giurisprudenza di legittimità da essa richiamata, secondo cui l'abitudine richiesta dall'art. 4 del C.A.M. ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione per pericolosità generica “*richiede una «realizzazione di attività delittuose [...] non episodica, ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto» (Cass., n. 31209 del 2015), in modo che si possa «attribuire al soggetto proposto una pluralità di condotte passate» (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 15 giugno 2017-9 gennaio 2018, n. 349), talora richiedendosi che esse connotino «in modo significativo lo stile di vita del soggetto, che quindi si deve caratterizzare quale individuo che abbia consapevolmente scelto il crimine come pratica comune di vita per periodi adeguati o comunque significativi» (Corte di cassazione, sezione seconda, sentenza 19 gennaio 2018-15 marzo 2018, n. 11846).*

Inquieta, infine, la circostanza che si possa immaginare di assoggettare ad un procedimento di prevenzione chi ha posto in essere una condotta produttiva di mero pericolo, ma non in concreto lesiva di alcun bene giuridico di apprezzabile valore: con le immaginabili ricadute sotto il profilo dell'accertamento della fattispecie in un ambito processuale e sostanziale decisamente già carente di tassatività.

Quanto precede abilita ad auspicare la soppressione del co. 2 dell'art.5 del D.L.31.10.2022, n.162.

Roma, 10 dicembre 2022

L'Osservatorio Misure patrimoniali e di prevenzione UCPI