



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

REVOCAZIONE DELLA CONFISCA DI PREVENZIONE: EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE ED APPLICAZIONE PRATICA ALLA LUCE DELLE SEZIONI UNITE LO DUCA SUL CONCETTO DI PROVA NUOVA.

Il tema della revocazione della confisca di prevenzione costituisce argomento dibattuto, che ha dato luogo a molteplici e controverse interpretazioni da parte del Giudice di legittimità.

La problematica affonda le proprie radici in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. 159/2011, c.d. codice antimafia, laddove si manifestava concretamente la necessità di individuare il rimedio alla confisca di prevenzione operata ai sensi dell'art. 2 ter della legge 575/1965.

Già le Sezioni Unite Pisano del 2001 e Auddino del 2006 individuarono nell'istituto della revocazione della misura personale, ex art 7 legge 1423/56, il rimedio atto a fronteggiare il giudicato della misura patrimoniale della confisca.

In ordine ai limiti applicativi dello strumento riparativo ex art. 7 legge 1423/56 così si esprimeva la sentenza Auddino: *“Ci si deve però soffermare ancora su questa revoca, per tornare ad osservare che essa si riferisce ad un provvedimento definitivo. Carattere, questo, che preclude di rimettere in discussione con l'istanza atti o elementi già considerati nel procedimento di prevenzione o in esso deducibili. Come correttamente rileva Cassazione Sezione sesta, 46449/04, Cerchia e altro, la richiesta di rimozione del provvedimento definitivo deve muoversi nello stesso ambito della rivedibilità del giudicato di cui agli articoli 630 e ss. Cpp, con postulazione dunque di prove nuove sopravvenute alla conclusione del procedimento (e sono tali anche quelle non valutate nemmeno implicitamente: Su, 26 settembre 2001, Pisano), ovvero di inconciliabilità di provvedimenti giudiziari, ovvero di procedimento di prevenzione fondato su atti falsi o su un altro reato. Gli elementi dedotti*

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

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



saranno diretti a dimostrare l'insussistenza di uno o più dei presupposti del provvedimento reale e pertanto in primo luogo la pericolosità del proposto, ma anche, unitamente o separatamente, la disponibilità diretta o indiretta del bene in capo al proposto medesimo, il valore sproporzionato della cosa al reddito dichiarato o all'attività economica svolta, il frutto di attività illecite o il reimpiego di profitti illeciti."

Le Sezioni Unite Auddino, sulla scia della pronuncia Pisano del 2001, introducevano il concetto di revocazione in funzione di revisione, operando un parallelismo tra il procedimento di prevenzione ed il procedimento penale, in cui il primo resta assimilato al secondo e disegnando i limiti dell'istituto in parola sugli stessi margini della revisione del giudicato penale ex art. 629 e ss c.p.p.

Con l'introduzione del cod. antimafia (d. lgs. 159/2011) il Legislatore ha positivamente legiferato in punto di revocazione introducendo in maniera espressa il rimedio di cui all'art 28 del testo in parola, che così recita *"La revocazione della decisione definitiva sulla confisca di prevenzione può essere richiesta, nelle forme previste dagli articoli 630 e seguenti del codice di procedura penale, in quanto compatibili, alla corte di appello individuata secondo i criteri di cui all'articolo 11 dello stesso codice:*

a) in caso di scoperta di prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento;

*b) quando i fatti accertati con sentenze penali definitive, **sopravvenute o conosciute in epoca successiva alla conclusione del procedimento di prevenzione**, escludano in modo assoluto l'esistenza dei presupposti di applicazione della confisca;*

c) quando la decisione sulla confisca sia stata motivata, unicamente o in modo determinante, sulla base di atti riconosciuti falsi, di falsità nel giudizio ovvero di un fatto previsto dalla legge come reato.

2. In ogni caso, la revocazione può essere richiesta solo al fine di dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura.



3. *La richiesta di revocazione è proposta, a pena di inammissibilità, entro sei mesi dalla data in cui si verifica uno dei casi di cui al comma 1, salvo che l'interessato dimostri di non averne avuto conoscenza per causa a lui non imputabile.*

4. *Quando accoglie la richiesta di revocazione, la corte di appello provvede, ove del caso, ai sensi dell'articolo 46."*

Al fine di chiarire l'ambito applicativo della novella legislativa, l'art 117 del cod. antimafia ha specificato che *"Le disposizioni contenute nel libro I non si applicano ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia già stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione. In tali casi, continuano ad applicarsi le norme previgenti"*.

Con tale norma intertemporale, il Legislatore ha voluto espressamente limitare l'ambito applicativo della novella ai quei procedimenti di prevenzione la cui proposta di applicazione della misura sia stata formulata successivamente alla entrata in vigore della norma (6 settembre 2011).

Tale distinzione, seppur apparentemente pacifica, ha trovato un limite nel concetto di *prova nuova*, utile al fine di invocare il rimedio della revocazione. La giurisprudenza di legittimità sul punto, seppur precisando che in ordine alla istanza di revoca della confisca definitiva di prevenzione - in caso di proposta per l'applicazione della misura antecedente al 13 ottobre 2011 ai sensi dell'art. 117, comma 1, d.lg. n. 159 del 2011 - non trova applicazione la disciplina dell'art. 28 d.lg. n. 159 del 2011, bensì l'art. 7 l. 27 dicembre 1956, n. 1423 (ex plurimis Cassazione penale, sez. V, 11/07/2023, n. 38365), ha visto fiorire antitetiche interpretazioni intorno al concetto di *"prova nuova"*.

Seconda una prima corrente giurisprudenziale, sulla scorta delle Sezioni Unite Pisano del 2001 ed Auddino del 2006, *"sono "prove nuove" rilevanti ai sensi dell'art. 630, lett. c), c.p.p. non solo le prove sopravvenute alla sentenza definitiva di condanna e quelle*



scoperte successivamente ad essa, ma anche quelle non acquisite nel precedente giudizio ovvero acquisite, ma non valutate neanche implicitamente, purché non si tratti di prove dichiarate inammissibili o ritenute superflue dal giudice, e indipendentemente dalla circostanza che l'omessa conoscenza da parte di quest'ultimo sia imputabile a comportamento processuale negligente o addirittura doloso del condannato [...]" (sent. Auddino).

Tale interpretazione normativa, maggiormente estensiva, è frutto della visione del concetto di revocazione in funzione di revisione e trova il proprio fondamento nella costante assimilazione del procedimento di prevenzione al procedimento penale, che trova nella revisione ex art. 629 e ss c.p.p. il rimedio alla intangibilità del giudicato.

A tale visione maggiormente garantista, si contrappone quella più restrittiva che si è fatta largo all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 28 cod. antimafia, tendente ad assimilare la revocazione di prevenzione alla revocazione della sentenza civile ex art. 395 c.p.c., sul presupposto del carattere non punitivo della stessa, bensì «meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene».

Tale orientamento muta la natura dell'istituto, non più quale strumento in funzione di revisione del processo, bensì quale rimedio ad una pronuncia incidente su interessi meramente patrimoniali comportando, conseguentemente, un mutamento giurisprudenziale in materia di prova nuova, di tal che viene considerata tale non già *la prova sopravvenuta o anche preesistente, ma non valutata neanche implicitamente, purché non si tratti di prova dichiaratamente inammissibile o ritenuta superflua dal giudice, e indipendentemente dalla circostanza che l'omessa conoscenza da parte di quest'ultimo sia imputabile a comportamento processuale negligente o addirittura doloso del condannato [...], ma solo la prova sopravvenuta alla conclusione del procedimento di prevenzione, essendosi formata dopo di essa ed anche quella preesistente, ma incolpevolmente scoperta dopo che la*



misura è divenuta definitiva, non essendo tale quella deducibile e non dedotta nell'ambito del suddetto procedimento, in assenza di forza maggiore o caso fortuito.

Le Sezioni Unite Lo Duca del 2022 (sent. 26 maggio 2022 (dep. 17 novembre 2022), n. 43668) ripercorrono l'iter giurisprudenziale in commento, giungendo a tale ultima determinazione, di fatto stringendo drasticamente l'ambito di applicabilità dello strumento della revocazione della confisca di prevenzione, prevedendo un onere probatorio in capo all'istante circa l'incolpevole indeducibilità della prova decisiva durante il procedimento di prevenzione.

Il *dictum* della Suprema Corte appare *prima facie* contrastare con le garanzie difensive, a dire il vero assai limitate, riconosciute nel procedimento di prevenzione attraverso un lento e graduale accostamento alle guarentigie processuali riservate al processo penale.

Si pensi, per esempio, alle conquiste in punto di garanzia probatoria nell'ambito del procedimento di prevenzione, attraverso la previsione di un diritto alla prova riconosciuto al proposto ed ai terzi interessati che gradualmente si afferma con sempre più vigore nel procedimento speciale.

La pronuncia in parola sembra, di fatto, sconfessare tali principi, riportando la misura di prevenzione in un ambito amministrativo ed allontanandola ancora una volta dalle garanzie processualpenalistiche.

Parametrare la misura ablativa al rapporto civilistico fra privati equivale a fornire una interpretazione della stessa non costituzionalmente orientata, in quanto in evidente contrasto con l'art. 42 della carta costituzionale.

Peraltro, l'argomento sistematico sviluppato sulla base della sub valenza degli interessi patrimoniali in gioco con implicata assimilabilità del rimedio straordinario ex art.28 cit., a quello regolato dall'art.395 cpp (la cui disciplina apporterebbe *"un utile contributo sul piano dell'interpretazione logico sistematica alla ricostruzione del*



contenuto e dell'ambito di applicazione dell'articolo 28, c. 1, lett a)", appare assai poco persuasivo, perché a ben vedere la revocazione processualcivilistica non si presta come modello di riferimento di un sistema che nega la possibilità di correggere la decisione ingiusta anche quando essa sia inficiata da grave errore di fatto.

E' vero che l'articolo 395 cpc, ai fini della richiesta di revocazione della sentenza civile, ai punti 2) e 3) del primo comma, assegna centralità alla preesistenza della prova ma è altrettanto vero che al successivo punto 4) include tra le ipotesi di revocazione l'errore di fatto commesso dal giudice, così ampliando in maniera consistente la tutela accordata al patrimonio ingiustamente inciso.

Si vuol dire che l'ambito confinato ed asfittico della tutela accordata in via straordinaria non è nemmeno giustificato dalla tutela costituzionale di "rango" inferiore del patrimonio inciso dalla misura ablatoria cui "ben può derivare" un differente bilanciamento rispetto alla generale esigenza di certezza garantita dalla stabilità del giudicato. Certezza volta a tutelare l'interesse pubblicistico assunto dal bene confiscato in ragione della destinazione che gli viene data dopo la definitività del provvedimento di confisca. L'argomento è di scarsa efficacia perché l'interesse della stabilità della destinazione pubblicistica del bene confiscato è già tutelato - a prescindere dalle iniziative delle parti intese a rimediare l'ingiustizia della ablazione definitiva - attraverso l'articolo 46 del CAM, in ragione del quale l'eventuale pronuncia di accoglimento della revocazione, in caso di bene già "destinato", comporterebbe non una *restitutio in integrum*, bensì una restituzione per equivalente. Ed allora, si staglia chiaro sullo sfondo piuttosto l'autoritarismo di un sistema che espropria diritti e soffoca anche i possibili rimedi postumi all'ingiustizia del provvedimento, rimarcando il tratto stigmatizzante e punitivo della misura patrimoniale.



Ne deriva una evidente compressione dei diritti e delle garanzie spettanti al cittadino, chiamato a difendere il diritto di proprietà a fronte di contestazioni risalenti nel tempo, non avendo la possibilità di poter infrangere il giudicato formato sulla misura patrimoniale sulla scorta di elementi probatori scoperti successivamente, salvo fornire la prova della incolpevole indeducibilità nell'ambito del procedimento principale.

Lo squilibrio fra lo Stato ed il cittadino è evidente ed i pericoli che derivano altrettanto palesi.

Allo Stato, invero, è riconosciuto il potere di apprendere patrimoni ritenuti non legittimamente acquisiti sulla scorta di meri calcoli statistici, facendo riferimento anche ad un arco temporale risalente nel tempo, attraverso un procedimento sommario che riconosce stringati poteri probatori ai soggetti coinvolti, mentre questi devono rinvenire le prove a discolta in un tempo limitatissimo, che è quello del procedimento di primo grado e della impugnazione (che prevede il termine di appena 10 giorni per la proposizione del ricorso). Con l'ulteriore limite ora incombente sull'interessato di fornire la prova della incolpevole non deduzione degli elementi sopravvenuti al giudicato o preesistenti ma incolpevolmente sconosciuti, pena l'inammissibilità della istanza di revocazione.

Le problematiche sotto il profilo pratico sono chiare.

Si pensi, per esempio, ad una misura patrimoniale avente ad oggetto un periodo di tempo risalente oltre il termine decennale di conservazione degli atti da parte della P.A., con l'evidente difficoltà per gli interessati non solo di procurarsi nell'immediatezza del procedimento la documentazione giustificativa di contributi ed erogazioni statali ricadenti in quell'arco temporale, ma anche di utilizzare la documentazione probatoria successivamente e faticosamente acquisita, stante



l'incombente onere probatorio di dimostrare in sede di revocazione l'incolpevole indeducibilità nel procedimento di prevenzione.

Ne deriva un evidente contrasto con i principi regolatori del rapporto fra Stato e cittadino, da ultimo richiamati anche nella novella apposta alla legge sul procedimento amministrativo, in specie il comma 2 - bis dell'art. 1 DL 241/1990 che così recita: *"i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e buona fede"*.

Tale principio deve essere necessariamente veicolato all'interno della normativa antimafia, di tal che la prova circa la deducibilità dell'elemento probatorio preesistente non può non tenere conto della buona fede serbata dal cittadino verso la Pubblica Autorità.

Una ulteriore problematica riscontrata all'indomani delle Sezioni Unite Lo Duca è quella relativa alla estensibilità *ratione temporis* dei principi in essa contenuti anche alle istanze di revocazione proposte ai sensi della precedente normativa antimafia, ex art. 7 legge 1423/1956, con particolare rilievo al concetto di "prova nuova" rilevante ai fini dell'istituto in parola.

Già il quesito di rimessione, formulato alle Sezioni Unite, conteneva l'espressa previsione delle revocazioni proposte ai sensi dell'art. 28 cod. antim.: *«Se, ai fini della revocazione della confisca, ai sensi dell'art. 28 del d. lgs. n. 159 del 2011 nella nozione di "prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento" debbano includersi, o meno, anche le prove preesistenti alla definizione del giudizio che, sebbene deducibili in tale sede, non siano però state dedotte, e perciò valutate, in conformità alla nozione di prova nuova come elaborata ai fini della revisione nel procedimento penale»* (v. Cass., V sez., sentenza 22 novembre 2021, n. 4292).



La problematica assume rilievo in punto di criterio adottabile in ragione della disciplina applicata: sul punto, come visto, la norma contenuta nell'art. 117 del cod. antimafia individua un preciso limite temporale di applicazione della novellata disciplina nella data di formulazione della proposta di applicazione della misura di prevenzione.

Ne deriverebbe, secondo un primo orientamento, la non applicabilità del principio restrittivo di "prova nuova" contenuto nell'art. 28 d.lgs. 159/2011 alle revocazioni proposte ai sensi dell'art. 7 legge 1423/56 e, conseguentemente, la non riferibilità della giurisprudenza restrittiva, da ultimo compendiata nelle Sezioni Unite Lo Duca, che restringe il concetto di prova nuova utilizzabile in sede di revocazione.

Per tali procedure, dunque, continuerebbe ad applicarsi *ratione temporis* la precedente normativa ed i principi in tema di revocazione contenuti nelle Sezioni Unite Pisco ed Auddino, che estendono il concetto di prova nuova anche a quelle prove preesistenti ma mai valutate, neanche implicitamente, per qualsivoglia ragione, nel corso del procedimento di prevenzione.

A sostegno di questa corrente di pensiero si è espressa la Suprema Corte con la sentenza n. 8 novembre 2023, n. 7009, successiva alla pronuncia delle Sezioni Unite Lo Duca, la quale muove dalla costante assimilazione della revoca ex art. 7 L. 1423/1956 all'istituto della revisione processuale penale: *"la richiesta di rimozione del provvedimento definitivo in tema di misure di prevenzione, hanno osservato le Sezioni Unite, deve avere un ambito applicativo conforme al solco dei limiti di rivedibilità del giudicato di cui agli artt. 630 e ss. cod. proc. pen., con postulazione, dunque, di prove nuove sopravvenute alla conclusione del procedimento, escludendo dal relativo novero "gli elementi già considerati nel procedimento di prevenzione o in esso deducibili" e giudicando esplicitamente prove nuove anche "quelle non valutate nemmeno implicitamente", secondo un approdo ormai*



raggiunto, in tema di elaborazione delle condizioni per la revisione in generale (da Sez. U., 26 settembre 2001, Pisano)''.

Altra corrente di pensiero, elaborata soprattutto dai giudici di merito, ritiene però estensibile anche alle revocazioni ex art. 7 legge 1423/56 i principi giurisprudenziali formati con riferimento alla revocazione ex art. 28 cod. antim. e, conseguentemente, applicabile ad essi l'interpretazione maggiormente restrittiva del concetto di prova nuova. Tale assunto muove dal presupposto della immutabilità nel tempo dello strumento della revocazione della confisca, di tal che il novellato art. 28 rappresenterebbe mera formalizzazione e recepimento della operazione ermeneutica realizzata in riferimento all'art. 7 della previgente normativa (proc. eredi Scinaro - Tribunale di Catania).

Interpretazione, questa, che presta il fianco a critiche in punto di garanzie riservate al cittadino, al quale viene di fatto applicata una normativa non esistente al tempo di proposizione della proposta di misura di prevenzione, il cui contenuto letterale differisce diametralmente dalla normativa *ratione temporis* applicabile, laddove l'art. 28 individua nelle sole prove nuove sopravvenute gli elementi necessari per procedere in sede di revocazione. Proprio da tale formulazione sono derivate le pronunce di legittimità in tema di individuazione della prova nuova, che ha trovato la momentanea definizione nei principi contenuti nella sentenza Lo Duca.

L'adesione a tale interpretazione porta con sé evidenti pregiudizi per il cittadino, il quale si trova a confrontarsi con un nuovo e più restrittivo concetto di prova nuova, anche a fronte di confische operate con la precedente normativa, incombendo su di egli l'onere della prova circa l'incolpevole indeducibilità dell'elemento probatorio preesistente.

Sul punto si riporta la sentenza di legittimità sez. V, 11/07/2023, n. 38365 che così statuisce:



“In ordine alla istanza di revoca della confisca definitiva di prevenzione - in caso di proposta per l'applicazione della misura antecedente al 13 ottobre 2011 ai sensi dell'art. 117, comma 1, d.lg. n. 159 del 2011 - non trova applicazione la disciplina dell'art. 28 d.lg. n. 159 del 2011, bensì l'art. 7 l. 27 dicembre 1956, n. 1423, dovendo intendersi quale prova nuova per la revoca sia quella sopravvenuta alla conclusione del procedimento di prevenzione, essendosi formata dopo di essa, sia anche quella preesistente, ma incolpevolmente scoperta dopo che la misura è divenuta definitiva, non essendo tale quella deducibile e non dedotta nell'ambito del suddetto procedimento, in assenza di forza maggiore o caso fortuito”.

Principio che, però, non trova alcun riscontro nel *dictum* della sentenza Lo Duca, la quale mai fa riferimento alla estensione del criterio restrittivo di prova nuova anche alle revocazioni ex art. 7, precisando, anzi, la diversità sostanziale dei due istituti.

A conforto di tale ultima osservazione, si riporta ancora la già citata recentissima pronuncia della Suprema Corte Sez. 6 Num. 7009 Anno 2024, rel. De Amicis (medesimo giudice relatore della pronuncia delle Sezioni Unite Lo Duca 26 maggio 2022 n. 43668): *“Gli elementi dedotti devono cioè essere diretti, nella utilizzazione dell'art. 7, a dimostrare l'insussistenza di uno o più dei presupposti del provvedimento reale e, pertanto, in primo luogo la pericolosità del proposto, ma anche, unitamente o separatamente, la disponibilità diretta o indiretta del bene in capo a questi.*

Dunque, una prova sopravvenuta ovvero una prova preesistente e non deducibile - nel senso che la parte non aveva potuto a suo tempo portarla alla cognizione del giudice per causa di forza maggiore o per fatto del terzo o perché materialmente "scoperta" successivamente - «[...] indipendentemente dalla circostanza che l'omessa conoscenza da parte di quest'ultimo sia imputabile a comportamento processuale negligente o addirittura doloso del condannato, rilevante solo ai fini del diritto alla riparazione dell'errore giudiziario»”, ovvero, ancora, una prova dedotta ma nemmeno implicitamente valutata”.



Tale recentissimo arresto appare assimilabile ad una interpretazione “autentica” del principio trasposto nel corpo della pronuncia Lo Duca, al fine di chiarire l’ambito di applicabilità del concetto restrittivo di prova nuova, riservato unicamente alle revocazioni proposte ai sensi dell’art. 28 cod. antim.

Tale interpretazione appare maggiormente ancorata su principi garantisti, riconoscendo la possibilità agli interessati, già soggetti a confisca ex legge 575/65, di poter infrangere il giudicato in presenza di prove anche preesistenti, ma mai valutate, anche implicitamente, dai giudici della prevenzione, liberandoli dall’onere di provare le ragioni incolpevoli della mancata deduzione nel corso del giudizio di prevenzione.

Interpretazione, questa, che sarebbe assolutamente aderente alla volontà del Legislatore, che con la previsione dell’art. 28 cod. antim. ha voluto espressamente limitare il ricorso alla revocazione, allontanandola dallo strumento processualpenalistico della revisione, mediante la previsione di un termine di decadenza perentorio ai fini della proposizione della domanda.

Roma, 24 maggio 2024

L’Osservatorio Nazionale Misure Patrimoniali Patrimoniali e di Prevenzione
(a cura di Caterina Zavaglia e Giuseppe Grasso)