



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

MISURE PATRIMONIALI E PREVEDIBILITÀ: SPUNTI PROIETTIVI DALLA SENTENZA 26 SETTEMBRE 2024 CORTE EDU, GANGEMI C. ITALIA (RICORSO 59233/2017)

In epoca romana, durante le festività dedicate a Saturno le gerarchie sociali venivano capovolte: i servi banchettavano come padroni, i padroni servivano come schiavi, i tribunali tacevano e la città si abbandonava a un ordine invertito.

È difficile immaginare una metafora più fedele per il sistema delle misure di prevenzione: un mondo giuridico al contrario, dove il sospetto mascherato da indizio prende il posto della prova, la pericolosità sostituisce la responsabilità, e l'unico vero limite è di natura linguistica. La parola “*sanzione*” diventa un tabù cabalistico da aggirare attraverso il ricorso a ritrovati linguistici coniati ad hoc: vietato pronunciarla, pena lo smascheramento di un intero edificio retto sulla frode delle etichette. Tutto è possibile, purché non lo si chiami col suo nome.

Verrebbe da dire che il vocabolario del sistema delle misure di prevenzione ricorda la neolingua di orwelliana memoria, attraverso l'uso di neologismi ed invenzioni semantiche (si pensi alla perimetrazione cronologica, all'effetto ripristinatorio della confisca, agli elementi di fatto che si collocano tra il sospetto e la prova e molto altro) che rimangono confinati soltanto a quell'ambiente giuridico.

Dentro questo scenario si colloca la sentenza Gangemi c. Italia della Corte EDU, che ha nuovamente messo a nudo le debolezze strutturali del sistema prevenzionale: un apparato che pretende di essere volto alla neutralizzazione del pericolo futuro, ma che in realtà si fonda su basi normative vaghe, retrospettive e incerte.

Come noto, nel 2017, con la sentenza *De Tommaso*, la Grande Camera della Corte EDU dichiarava il contrasto con la Convenzione delle disposizioni che definivano la categoria dei pericolosi generici in materia di misure personali di prevenzione a causa della genericità e dell'indeterminatezza dei presupposti normativi, che attribuivano al giudice un margine eccessivo di discrezionalità.

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



Sebbene tale decisione si riferisse nel caso concreto all'applicazione di una misura personale, è evidente che la necessità di una adeguata base legale, che renda prevedibili ai destinatari le conseguenze delle loro condotte, vale per tutte le misure che incidono su diritti fondamentali.

Lo richiede l'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU per le limitazioni alla libertà di circolazione, lo impone l'art. 1 del Prot. n. 1 CEDU per le ingerenze sul diritto di proprietà.

Senza una base certa e comprensibile, ogni misura restrittiva è arbitraria.

Il collegamento con le misure patrimoniali è determinato dall'identità del presupposto normativo su cui si fondano entrambe, come riconosciuto dalla Corte costituzionale n. 24/2019, che ha esteso espressamente quel principio anche alle misure patrimoniali.

La stessa previsione vaga e imprecisa non può fondare né misure personali né ablazioni patrimoniali.

In risposta alla censura formulata dalla Grande Camera nella decisione De Tommaso, la giurisprudenza interna ha tentato di "tassativizzare" le due disposizioni dell'art. 1 del Codice antimafia, elaborando criteri all'apparenza più precisi per renderle compatibili con il principio di legalità.

E venne affermato, in tema di misure patrimoniali, che la pericolosità sociale non è dunque soltanto un ineludibile presupposto dell'ablazione, ma altresì "*misura temporale*" del suo ambito applicativo. Vale a dire che potevano essere confiscati soltanto i beni acquistati nel periodo di manifestazione della pericolosità.

Ma le sentenze non possono sostituirsi alle leggi, né il giudice al legislatore. Il difetto di prevedibilità rimaneva strutturale.

Nel 2019 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 24, dichiarava incostituzionale la lettera a) dell'art. 1 per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU, facendo propri i principi sanciti dalla Corte EDU nella sentenza De Tommaso.

Ma sulla lettera b) — quella applicabile a chi vive abitualmente di proventi illeciti, disposizione anch'essa censurata dal rimettente — il dispositivo tace.



Le motivazioni, piuttosto che suggerire un rigetto implicito, sembravano accogliere l'operazione tassativizzante già avviata dalla giurisprudenza di legittimità, in un'ottica di sanatoria ex nunc del difetto originario di legalità, a condizione che il vago precetto normativo venisse integrato dagli ulteriori elementi individuati dalla Giurisprudenza di Legittimità al fine di specificarlo e renderlo prevedibile.

Eppure la Cassazione - tra le tante la sentenza Pilato n. 11661 del 2020 – lungi dal prendere atto della singolare dimenticanza del Giudice delle Leggi, decideva di farsi interprete di quell'anomalia stabilendo come la piattaforma argomentativa dedicata dalla sentenza alla lettera b) conducesse a ritenere che il silenzio del Giudice delle Leggi dovesse qualificarsi come una sentenza interpretativa di rigetto.

Le considerazioni della Corte Costituzionale in relazione alla lettera b) dovevano considerarsi, secondo il giudice nomofilattico, dotate di una funzione meramente persuasiva e priva di efficacia condizionante, dal momento che le sentenze interpretative di rigetto non producono effetti abrogativi e non vincolano formalmente il giudice comune, come ribadito anche dalle Sezioni Unite Fiorentino del dicembre 2021.

Una diversa lettura — in termini di sentenza interpretativa di accoglimento — avrebbe comportato effetti opposti, determinando l'illegittimità costituzionale ex tunc della lettera b), con conseguente travolgimento delle misure già disposte nei confronti dei soggetti considerati pericolosi semplici.

Vi è un ulteriore aspetto critico contenuto nella stessa sentenza n. 24/2019.

Pur dichiarando incostituzionale la lettera a), la Consulta si allinea alla Giurisprudenza di Legittimità, escludendo la natura penale delle misure di prevenzione ed assimilandole a quelle di sicurezza, legittimando quella lettura – tra le molte Sez. I 27/04/2022, n. 15954 - che ha riconosciuto la retroattività sostanziale delle disposizioni in materia di misura di prevenzione sulla scorta di quanto previsto dall'art. 200 c.p. per quanto concerne le misure di sicurezza.

In materia di prevenzione, analogamente a quanto avviene per le misure di sicurezza, si applica il regime normativo vigente al momento della decisione, non quello che operava all'epoca del fatto storico.



Questa combinazione tra tassativizzazione giurisprudenziale postuma e retroattività ha finito per sterilizzare gli effetti innovativi della decisione De Tommaso, mantenendo in vita un sistema privo di un'adeguata base legale nel periodo anteriore alla sentenza costituzionale, ammettendo in ipotesi che un precetto normativo viziato possa essere sanato per via interpretativa dai giudici.

In realtà, l'operazione compiuta dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 24/2019 — una demolizione parziale accompagnata da un surrettizio ed implicito effetto additivo di rigetto — non ha sanato il vizio originario denunciato dalla Corte EDU: la prevedibilità della base legale non può essere costruita *ex post*. Se al tempo dei fatti la norma era intrinsecamente indeterminata, nessuna torsione ermeneutica successiva può restituirle retroattivamente la determinatezza richiesta dal principio di legalità.

In questo contesto, la pronuncia Gangemi richiama i punti più cedevoli del sistema: sulla scia della decisione De Tommaso, la Corte osserva che non è pertinente interrogarsi sugli effetti della sentenza costituzionale del 2019, in quanto successiva ai fatti. Con un inciso rivelatore, la CEDU afferma:

“In particular, the Court is not convinced by the Government’s argument that the legal basis became foreseeable in the light of the interpretation of Article 1 of Decree no. 159/2011 given by the Constitutional Court in judgment no. 24/2019. Without delving into the issue of whether this interpretation solved the problem of the lack of foreseeability of the applicable domestic provision, the Court observes that the Constitutional Court’s judgment was subsequent to the facts of the present case” (§ 28).

Ne emerge un modello snaturato: un diritto che proclama di difendere dal futuro ma agisce sul passato; che promette la neutralizzazione di pericoli futuri, ma si regge su presupposti incerti e retrospettivi; che produce effetti afflittivi dietro la maschera della prevenzione.

Questa logica si manifesta in modo ancor più marcato sul piano patrimoniale, tenuto conto che le misure possono essere applicate senza richiedere l'attualità della pericolosità. Non si tratta più di prevenire inclinazioni future, ma di riscrivere retrospettivamente il passato. La pretesa preventiva si converte così in afflizione mascherata da ripristino, privando



l'istituto della sua legittimazione e trasformandolo in uno strumento che guarda al futuro solo come correzione retrospettiva.

Se la diagnosi critica evidenzia le debolezze strutturali delle misure di prevenzione, il passo successivo consiste nel tradurre questa consapevolezza in azioni concrete.

Per anni si è parlato del “dialogo tra Corti” come della via maestra del costituzionalismo multilivello.

Nel caso delle misure di prevenzione a carico dei pericolosi generici, tuttavia, si è assistito a una dinamica autoreferenziale, in cui l'interpretazione interna si è sforzata di conservare un sistema già segnato da evidenti criticità.

Con *Gangemi*, la Corte EDU ha confermato un vizio strutturale già segnalato dalla De Tommaso come difetto sistemico e non occasionale.

Le confische fondate sulla lettera b) dell'art. 1 Codice antimafia, relative a beni acquistati prima della sentenza della Corte costituzionale del 2019, dovrebbero ritenersi illegittime, proprio in ragione dell'assenza originaria di una base normativa chiara e prevedibile.

In questo contesto il difetto di prevedibilità diventa l'antidoto per contrastare la retroattività delle misure patrimoniali.

La pronuncia *Gangemi* fornisce un punto di riferimento: il principio di prevedibilità sancito dalla Corte EDU può essere valorizzato attraverso strumenti già presenti nell'ordinamento, ed in particolare mediante la revocazione prevista dall'art. 28, comma 2, del Codice antimafia, al fine di riequilibrare lo sbilanciamento sistemico che si riverbera sulle posizioni soggettive, mitigando l'arbitrarietà e le conseguenze sproporzionate che le misure producono sui destinatari.

In questo senso, l'approccio proiettivo non si limita a constatare incongruenze normative o giurisprudenziali, ma si sforza di individuare strategie operative per dare effettività ai principi di Strasburgo.

Occorre in principio interrogarsi se la pronuncia *Gangemi* possa trovare applicazione anche in casi ulteriori rispetto a quello deciso.



Le Sezioni Unite Contrada (n. 8544/2019), come noto, avevano chiarito — richiamando anche l’art. 61, comma 9, del Regolamento della Corte — che solo quando una sentenza CEDU individua un problema strutturale o sistemico essa può estendere i suoi effetti anche ai cosiddetti “fratelli minori”. Nel caso *Contrada*, secondo il massimo consenso di legittimità, la Corte di Strasburgo aveva intrecciato la vaghezza normativa con valutazioni di carattere soggettivo e fattuale riferibili al singolo ricorrente: da qui il diniego di un’estensione generalizzata.

La sentenza Gangemi, però, si colloca su un piano diverso: essa non poggia su circostanze individuali, ma su un vizio intrinseco della base legale, già messo in luce da *De Tommaso*. È proprio questo aspetto che rende la decisione in commento differente rispetto a quella *Contrada*: nel caso in esame, la Corte EDU non ha descritto un difetto applicativo, ma ha dichiarato inservibile l’intero presupposto normativo, rivelando così un problema strutturale che, in chiave proiettiva, deve valere per tutti i destinatari della misura.

Le Sezioni Unite Fiorentino (n. 3513/2022) hanno individuato nella revocazione ex art. 28 CAM lo strumento per eliminare misure prive di base legale, limitando tuttavia l’applicazione alla lett. a) del Codice antimafia. Con la decisione Gangemi, pertanto, la stessa logica deve estendersi alla lett. b), almeno per i fatti anteriori al 2019: ignorarlo significherebbe mantenere un sistema zoppo, che discrimina tra situazioni egualmente viziate da carenza di prevedibilità.

Si ricorda che nella sentenza delle Sezioni Unite Fiorentino (n. 43668/2022), è stata esclusa l’applicabilità del termine di sei mesi previsto dall’art. 28, comma 3, d.lgs. n. 159/2011 (Codice antimafia) per la proposizione della revocazione in caso di difetto originario dei presupposti della confisca, come nel caso di una sentenza della Corte costituzionale che dichiara l’illegittimità della norma su cui si fonda la misura.

In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito che il termine di sei mesi si applica esclusivamente ai casi di revocazione previsti al comma 1 dell’art. 28, mentre il comma 2, che riguarda il difetto originario dei presupposti, non è soggetto a tale termine decadenziale.

Pertanto, coerentemente con quanto stabilito in sede di legittimità, pare consequenziale concludere che anche nel caso dei beni acquistati anteriormente alla pronuncia della Corte



Costituzionale 24/2019, in un'epoca governata dalla instabilità della base legale e dal difetto fisiologico della sua prevedibilità, la richiesta di revocazione, dovendo essere avanzata ai sensi del capoverso dell'articolo 28 CAM, non contempra alcun termine stabilito a pena di inammissibilità

Ove il decreto di confisca nei confronti dei pericolosi generici abbia colpito beni acquistati in epoca anteriore e successiva alla sentenza della Consulta, pare evidente che la domanda di revocazione dovrà essere limitata soltanto in relazione ai primi, ma non ai secondi (si tratterà, pertanto, di una revocazione parziale).

La decisione Gangemi, impone una riflessione che traduca la mera critica ad **un approccio capace di guardare il sistema da un diverso angolo prospettico**: non appare sufficiente registrare le incongruenze sistemiche, ma occorre utilizzare gli scarni e spuntati strumenti disponibili. In questo senso, i pochi rimedi offerti dall'ordinamento in un ambito così marcatamente sbilanciato diventano una occasione di tutela, volta ad incasellare i principi convenzionali all'interno di un contesto che, per natura, tende a rovesciarli.

Occorre, in conclusione, contenere quanto possibile la tendenza del sistema di prevenzione – connaturata alla sua indole – a comportarsi come la Regina di Cuori di Lewis Carroll: pronta a decretare “*prima la sentenza, poi il processo*”, spazzando via ogni garanzia. In un ordinamento che reclama certezza e prevedibilità, il richiamo alla decisione *Gangemi* diventa così un invito a fermare la mano della Regina, restituendo al diritto la sua funzione di tutela del futuro, senza che il passato diventi una giustificazione per arbitrii retrospettivi.

Roma, 9 settembre 2025

L'Osservatorio Misure patrimoniali e di prevenzione