



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Anche per il Governo Italiano il sistema di prevenzione presenta nodi irrisolti Osservazioni dell'Avvocatura Generale nel caso Cavallotti

Le osservazioni del Governo italiano nel caso *Cavallotti c. Italia* si collocano in un momento di particolare rilevanza per l'evoluzione della giurisprudenza convenzionale in materia di misure di prevenzione patrimoniali. La prospettata rimessione alla Grande Camera viene presentata non solo come opportuna, ma come necessaria per chiarire una serie di questioni che, pur già emerse nella giurisprudenza della Corte, non hanno ancora trovato una sistemazione definitiva e coerente.

Il Governo individua anzitutto il problema del rapporto tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, sottolineando come i fatti oggetto del primo possano essere valorizzati nel secondo ai fini della valutazione della pericolosità e della legittimità dell'ablazione patrimoniale. Questo profilo viene esplicitamente collegato alla presunzione di innocenza sancita dall'art. 6 § 2 della Convenzione, evocando una tensione strutturale tra l'autonomia del sistema delle misure di prevenzione e il rispetto delle garanzie proprie del processo penale. In tale prospettiva, il Governo sembra sollecitare un chiarimento su fino a che punto sia consentita una "circolazione" dei fatti tra i due procedimenti, soprattutto nei casi in cui il giudizio penale si sia concluso con un esito assolutorio.

Un secondo asse tematico riguarda la natura della confisca preventiva. Richiamando la decisione Garofalo e altri c. Italia, il Governo sostiene che la Corte abbia ormai riconosciuto la natura prevalentemente ripristinatoria di tale misura, ridimensionandone la componente punitiva. Questa qualificazione rappresenta un punto di equilibrio importante, perché consente di sottrarre la confisca preventiva al

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



pieno statuto delle garanzie penali, pur mantenendola nell'ambito di controllo della Convenzione. Tuttavia, lo stesso Governo ammette implicitamente che tale soluzione non esaurisce i problemi, soprattutto per quanto concerne il controllo di proporzionalità.



Ed è proprio sul terreno della proporzionalità, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (che il governo ritiene solo in parte affrontate nella sentenza Isaia c/ Italia) che le osservazioni governative si fanno più articolate.

Il diritto di proprietà viene in rilievo non solo come parametro di legittimità formale, ma come criterio sostanziale di bilanciamento tra interesse pubblico e tutela individuale. In questo contesto, il Governo richiama una serie di questioni che incidono direttamente sulla struttura della misura: il rapporto tra assoluzione penale e giudizio di pericolosità, la nozione di disponibilità dei beni anche quando formalmente intestati a terzi, la distribuzione dell'onere della prova circa l'origine illecita dei beni e, infine, le garanzie procedurali, in particolare il diritto delle parti di far valere le proprie argomentazioni e di ottenere una valutazione effettiva delle prove.

Le osservazioni si spingono poi a individuare alcuni nodi specifici che, secondo il Governo, richiedono un intervento chiarificatore della Grande Camera. E si tratta di aspetti che riguardano la confisca di prevenzione, sia essa collegata alla pericolosità generica o qualificata.

Tra questi emerge anzitutto la questione della natura dei reati presupposto e della loro capacità di generare reddito illecito. Il problema non è meramente classificatorio, ma incide direttamente sulla giustificazione della confisca: se la misura si fonda sull'idea di recuperare ricchezza di origine illecita, occorre chiarire se sia sufficiente una capacità astratta del reato di produrre profitto o se sia invece necessario un accertamento più concreto. A ciò si collega il tema del nesso tra reati e beni, che rappresenta uno dei punti più delicati sotto il profilo della proporzionalità, poiché da esso dipende il rischio di trasformare la confisca in uno strumento eccessivamente espansivo.



Particolarmente rilevante è anche la questione della posizione dei terzi formalmente titolari dei beni. Il Governo riconosce la necessità di evitare che intestazioni fittizie possano frustrare l'efficacia delle misure di prevenzione, ma al tempo stesso sollecita un chiarimento sui limiti entro cui sia possibile incidere su situazioni giuridiche apparentemente estranee alla sfera del soggetto pericoloso. Infine, viene richiamato il problema dei limiti temporali dell'ablazione, che tocca direttamente la prevedibilità e la ragionevolezza dell'ingerenza nel diritto di proprietà.

Queste questioni vengono inserite in un quadro più ampio, segnato sia dalla giurisprudenza della Corte, tra cui la causa Isaia e altri c. Italia, sia dall'evoluzione del diritto dell'Unione europea. Il riferimento alla Direttiva (UE) 2024/1260 è particolarmente significativo, poiché evidenzia come la tendenza sia quella di rafforzare gli strumenti di aggressione patrimoniale anche in assenza di condanna, fino a includere forme di confisca della ricchezza ingiustificata. In questo contesto, la decisione della Grande Camera, è vista dal Governo anche come un passaggio necessario per l'adeguamento degli ordinamenti nazionali a tali sviluppi, anche alla luce del fatto che anche per la sentenza Isaia è pendente una richiesta del governo di rinvio alla Grande Camera non ancora esaminata e decisa.

Alla luce delle garanzie convenzionali, le questioni sollevate assumono una portata ancora più ampia. La qualificazione della confisca preventiva come misura ripristinatoria, pur rilevante, non appare sufficiente a dissipare i dubbi circa la sua compatibilità con il sistema della Convenzione. L'intensità dell'ingerenza nel diritto di proprietà e la possibilità di fondarla su standard probatori attenuati avvicinano infatti la misura a una logica sostanzialmente sanzionatoria, rendendo imprescindibile un controllo rigoroso di proporzionalità.

In questa prospettiva, il tema del nesso tra attività illecita e beni, oggetto di ampia trattazione in ottica garantista nella sentenza ISAIA assume un ruolo centrale. Un



modello che si accontenti di una sproporzione patrimoniale generale rischia di compromettere la funzione garantistica dell'art. 1 del Protocollo n. 1, mentre l'esigenza di un collegamento, anche solo indiziario ma concreto, rappresenta un presidio fondamentale contro derive arbitrarie. Analogamente, la distribuzione dell'onere della prova deve essere bilanciata da un solido impianto probatorio iniziale e da un effettivo contraddittorio, pena il rischio di una inversione incompatibile con i principi dello Stato di diritto.

Non meno delicato è il rapporto con la presunzione di innocenza. La possibilità di valorizzare, nel procedimento di prevenzione, fatti già scrutinati in sede penale impone una particolare attenzione al linguaggio e alla struttura delle decisioni giudiziarie, affinché non si traduca in una implicita affermazione di responsabilità penale. In assenza di tali cautele, la distinzione tra i due procedimenti rischia di diventare puramente formale.

Infine, la posizione dei terzi e la dimensione temporale della confisca rappresentano due ulteriori banchi di prova della proporzionalità. Nel primo caso, la tutela del diritto di proprietà richiede garanzie effettive per i soggetti in buona fede; nel secondo, impone di evitare che l'ablazione si estenda in modo indefinito nel tempo, perdendo il collegamento con la pericolosità attuale.

Va ricordato che nella sentenza *Isaia c/ Italia* la Corte EDU ha ritenuto che *“l'ordinamento giuridico interno dovrebbe limitare il periodo di tempo entro il quale i beni rilevanti possono essere confiscati, al fine di non rendere eccessivamente oneroso per l'individuo interessato fornire la prova del reddito legittimo o della provenienza legale dei beni acquisiti molti anni prima dell'apertura del procedimento di confisca”*

Nel loro insieme, le osservazioni del Governo mettono in evidenza come il vero problema non sia più la legittimità in astratto della confisca preventiva, ormai



ampiamente riconosciuta, ma la definizione dei suoi limiti, sia con riguardo alla pericolosità generica sia con riferimento alla pericolosità qualificata.

Il riferimento del Governo Italiano alla necessità di dare certezze all'intero sistema a livello europeo potrebbe preludere, ove accolto dalla Corte EDU all'accorpamento e riunione di tutti i numerosi procedimenti sulla prevenzione pendenti.

In ogni caso, la futura pronuncia della Grande Camera sarà chiamata a svolgere una funzione di sistemazione complessiva, individuando criteri chiari e prevedibili perché nei confronti dei cittadini di tutta Europa si possa procedere alla confisca. Criteri che consentano di conciliare l'efficacia delle politiche di contrasto ai patrimoni illeciti con la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Roma, 24 aprile 2026

L'Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione