



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Le Sezioni Unite “bacchettano” il legislatore del 2017: alla Consulta la mancata previsione dell’impugnabilità del rigetto della richiesta di revoca del sequestro di prevenzione. Nota a Cass. Sez. Unite 14869/26

La vicenda processuale che precede la decisione in commento è alquanto articolata e complessa.

Basti qui ricordare che il tema devoluto alle Sezioni Unite era (ed è) quello dell’impugnabilità del provvedimento con il quale il giudice della prevenzione rigetti la richiesta di revoca del sequestro avanzata dal terzo inciso dal provvedimento cautelare. Nella fattispecie si trattava del conduttore di un bene di proprietà del proposto, locato ad un soggetto terzo che lo utilizzava nell’ambito della propria attività aziendale. Peraltro, a complicare le cose, il sequestro di prevenzione era stato denegato dal giudice di prima istanza e concesso, in sede d’appello, dal giudice di secondo grado, il cui provvedimento di rigetto costituiva, appunto, l’oggetto del ricorso per cassazione. In nota un sintetico riassunto dei principali passaggi del procedimento^[1].

Nell’ordinanza in commento le Sezioni Unite, innanzitutto, risolvono il tema preliminare della rilevanza della questione loro devoluta.

Per compiere questa operazione nell’ordinanza si analizzano i due orientamenti giurisprudenziali che si contendono il campo.

Il primo (Sez. 6, n. 51806 del 25/10/2018, Portitalia Srl, cit.; Sez. 2, n. 4729 del 16/01/2018, Parra, cit.) afferma che avverso il provvedimento di diniego della richiesta di revoca del sequestro prodromico alla confisca di prevenzione, deve ritenersi ammissibile soltanto la proposizione dell’opposizione agli atti esecutivi, azionata ex art. 667, comma 4, cpp. Tale rimedio, utilizzato anche prima

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

dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 159 del 2011 (Sez. 1, n. 3540 del 29/10/1986, Nava, Rv. 174443 - 01), si sarebbe poi consolidato “ ... *anteriamente alla modifica dell'art. 27 D.Lgs. cit. operata dall' art. 6 legge n. 161 del 2017* (Sez. 2, n. 4400 del 13/01/2015, Ambrosio, Rv. 262373 - 01; Sez. 2, n. 20237 del 21/04/2016, Lampada, Rv.) “, e non sarebbe stato successivamente superato dal *novum* normativo, che, tra i provvedimenti impugnabili specificamente indicati nell’art. 27, non include quello del rigetto della revoca del sequestro.

Ed invero l’art. 27, pur nel testo modificato dalla L. 161/2017, ha previsto che siano impugnabili col mezzo dell’appello ai sensi dell’art. 10, oltre ovviamente alla confisca dei beni sequestrati, l’applicazione, il diniego o la revoca del sequestro, ma non anche il rigetto della richiesta di revoca del sequestro previamente disposto.

Il secondo, più rigoroso, esclude, per le stesse ragioni e cioè per l’interpretazione letterale dell’art. 27 D.lgs 159/2011, che l’attuale conformazione della norma consenta d’impugnare il rigetto della richiesta di revoca del sequestro, ma, del pari, ritiene impraticabile anche il rimedio di cui all’art. 667 comma 4 cpp. Osta a tale soluzione il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione di cui all' art. 568 cpp, applicabile anche nel processo di prevenzione, giusto il richiamo contenuto nell’ultimo comma dell’art. 10 D.lgs 159/2011 all’art. 680 cpp, che, a sua volta, rinvia alle disposizioni generali sulle impugnazioni nel procedimento penale.

L’intervento legislativo realizzato con legge n. 161 del 2017, che ha modificato l'art. 27 del D.lgs 159/2011, indicando in modo espresso i provvedimenti impugnabili in ambito patrimoniale, tra i quali non compare il diniego della revoca del sequestro, pur essendo autonomamente impugnabili (con l'appello),

come già detto, il provvedimento genetico del sequestro, quello di rigetto ed infine quello di revoca (Sez. I, n. 17489 del 14/01/2022, Mattucci, cit.), deve essere letto non come una mera svista, bensì come una precisa scelta del legislatore di escludere l'impugnabilità del provvedimento di rigetto della richiesta di revoca del sequestro che prelude alla confisca di prevenzione.

In questo contesto, pertanto, il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione impedisce all'interprete di individuare soluzioni alternative. Mancherebbe, in sostanza, secondo quest'orientamento, quella lacuna normativa che potrebbe legittimare il ricorso all'analogia, in questo caso, peraltro, *in bonam partem* (Sez. I, n. 17489 del 14/01/2022, Mattucci, cit.).

Le Sezioni Unite scelgono senza tentennamenti questo secondo orientamento e lo spiegano con chiarezza, approfondendo ulteriormente gli argomenti a sostegno della attuale non impugnabilità, *de iure condito*, del provvedimento di rigetto della richiesta di revoca del sequestro di prevenzione avanzata dal terzo sequestrato. Infatti, se poteva giustificarsi, una "*benevola interpretazione delle disposizioni in tema di incidente di esecuzione (istituto che presuppone tendenzialmente l'avvenuta formazione del giudicato)*" per consentire di impugnare non solo il rigetto della richiesta di dissequestro, ma anche soprattutto lo stesso provvedimento 'genetico' del sequestro dei beni, allorché il legislatore è finalmente intervenuto per colmare un'evidente lacuna normativa, e lo ha fatto prevedendo l'appello esclusivamente avverso il decreto che disponga ovvero revochi il sequestro e non anche per quello che rigetti la richiesta della sua eventuale revoca, appare evidente che non vi è più alcuna aporia normativa, ma che il quadro dei mezzi di impugnazioni risponde ad una chiara scelta legislativa: " .. La tutela degli interessi incisi dal sequestro è, infatti, ora, come si è già visto, affidata essenzialmente alla previsione

dell'autonoma impugnabilità del provvedimento genetico, dato costituente l'effettiva novità introdotta con la modifica del 2017" (così, testualmente Sez. 1, n. 37078 del 08/06/2023, Mendola,cit.). Occorre, pertanto, ribadire conclusivamente, in linea con quanto evidenziato da Sez. 1, n. 37078 del 08/06/2023, Mendola, cit., che la scelta "di espungere il provvedimento di diniego di revoca del sequestro dal novero dei provvedimenti impugnabili..." è espressione "della discrezionalità legislativa..." e non consente di ritenere esperibile, a tutela del terzo, il rimedio dell'opposizione previsto dall'art. 667, comma 4, cod. proc. Pen ...".

Le Sezioni Unite, onde evitare fraintendimenti chiariscono anche le ragioni che distinguono questo caso da quello già deciso nella precedente loro decisione assunta nell'Ordinanza 46898/2018 Ricchiuto (Sez. Un. 26.9.2019, 46898 Ricchiuto^[2]), affermando, in estrema sintesi, che, in quel caso, diversamente da quello in trattazione, il testo novellato dell'art. 27 D.lgs non era assolutamente intervenuto sul regime di impugnabilità del provvedimento di cui all'art., 34 bis D.lgs 159/2011, lasciando, dunque, aperta la possibilità di un'interpretazione adeguatrice. Su questo, forse sarebbe lecito porre alcune obiezioni, ma l'esigenza di sintesi impone di riservare ad un successivo intervento le nostre legittime riserve.

Ecco, dunque, la soluzione della questione devoluta alle Sezioni Unite, riassunta nel principio di diritto che chiude la prima parte della decisione, quella propriamente interpretativo/ricognitiva: *"In tema di impugnazione delle misure di prevenzione, a seguito dell'intervenuta modifica dell'art. 27 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 per effetto della legge 17 ottobre 2017, n. 161, il provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro prodromico alla confisca è inoppugnabile e avverso detto provvedimento non è esperibile il rimedio dell'opposizione previsto dall'art. 667, comma 4, cod. proc. pen."*

Ma subito dopo arriva, se così si può dire, il “bello” di una decisione che, nel suo rigore ermeneutico, potrebbe apparire di *chiusura* a soluzioni interpretative dettate, in buona sostanza, dal *favor rei*.

Constatata l’inoppugnabilità del diniego di revoca del sequestro, le Sezioni Unite evidenziano, infatti, una chiara asimmetria processuale: se il giudice accoglie l’istanza di revoca del sequestro, il pubblico ministero può impugnare il provvedimento ai sensi dell’art. 27, commi 1 e 2, d.lgs. 159/2011; se il giudice rigetta l’istanza di revoca proposta dal terzo interessato, quest’ultimo non ha alcun mezzo di impugnazione per rimuovere il vincolo cautelare che continua a gravare sui suoi beni.

Questa disparità è ritenuta particolarmente grave perché il sequestro, fino a quando non viene “*assorbito*” da una confisca definitiva, è il solo titolo che giustifica lo spossessamento del privato e può durare a lungo, incidendo pesantemente sul diritto di proprietà e sull’iniziativa economica del terzo. D’altra parte, l’autonoma impugnabilità della confisca non è ritenuta sufficiente a tutelare l’interesse del terzo alla rimozione *immediata* del vincolo provvisorio.

Ne deriva che il terzo, pur essendo destinatario di un provvedimento ablatorio che incide su diritti protetti a livello costituzionale (artt. 41, 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Protocollo addizionale CEDU), non può esercitare un effettivo diritto di difesa in sede di impugnazione contro il diniego di revoca del sequestro.

Le Sezioni Unite richiamano in modo ampio la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 24/2019 sulle misure di prevenzione patrimoniali) e la giurisprudenza CEDU (tra cui la recente decisione Isaia e altri c. Italia del 2025), sottolineando che i provvedimenti che dispongono tanto la confisca che il

sequestro, di cui si conferma, ancora una volta, la funzione *ripristinatoria*, producono effetti fortemente incisivi sui diritti di rilevanza convenzionale e costituzionale di coloro che ne sono attinti.

Evidenziano, quindi, la necessità che tali misure siano accompagnate da garanzie procedurali effettive, in particolare per i terzi, in termini di diritto di difesa, contraddittorio e possibilità di controllo giurisdizionale effettivo, ma, soprattutto, l'esigenza di un ragionevole bilanciamento tra l'interesse pubblico alla sottrazione dei beni di origine illecita e i diritti fondamentali dei privati.

Alla luce di ciò, la disciplina che consente al PM di impugnare la revoca del sequestro, ma non consente al terzo di impugnare il rigetto della revoca, viene ritenuta potenzialmente in contrasto con l'art. 3 Cost. (irragionevole disparità di trattamento tra parti processuali e difetto di proporzionalità nella compressione dei diritti del terzo), con l'art. 24 Cost. (mancanza di un rimedio effettivo per la tutela del diritto di difesa del terzo inciso dalla misura), con gli artt. 41 e 42 Cost. (lesione sproporzionata dei diritti di iniziativa economica e di proprietà), con l'art. 111 Cost. (difetto di "giusto processo" e di ragionevole equilibrio tra le posizioni processuali), ed infine con l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. add. CEDU (mancanza di un controllo giurisdizionale effettivo e di un rimedio adeguato per chi subisce una restrizione significativa del diritto di proprietà).

Di qui la non manifesta infondatezza della questione in quanto il testo dell'art. 27, commi 1 e 2, d.lgs. 159/2011, come riformato nel 2017, appare, per quanto detto in precedenza, chiaro e non suscettibile di estensione interpretativa (*in claris non fit interpretatio*) senza violare i canoni degli artt. 12 e 14 preleggi: l'inoppugnabilità del rigetto della revoca del sequestro determina una tutela inadeguata e

asimmetrica del terzo, in potenziale contrasto con i parametri costituzionali e convenzionali indicati.

le Sezioni Unite ha pertanto dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 1 e 2, d.lgs. 159/2011, nella parte in cui non prevede l'impugnazione del provvedimento che rigetta la revoca del sequestro prodromico alla confisca, ed hanno per l'effetto disposto la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il procedimento.

In sintesi, la rimessione nasce dal combinato effetto della lettura rigorosa e, pertanto, "*chiusa*" dell'art. 27 (nuova regola applicabile: inoppugnabilità del diniego di revoca e inammissibilità dell'incidente di esecuzione), cui si ricollega la constatazione che questa disciplina, così interpretata, rischia di violare principi fondamentali di eguaglianza, difesa e tutela dei diritti patrimoniali del terzo inciso dal sequestro di prevenzione.

Alcune considerazioni conclusive.

La prima: la decisione della massima istanza nomofilattica, pur in attesa dell'intervento della Consulta, che non appare affatto scontata, "*bacchetta*" una precisa scelta politica del legislatore del 2017, che, nell'ampliare gli strettissimi margini riservati dall'art. 27 D.lgs 159/2011 alle impugnazioni dei provvedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniali, ha comunque mantenuto l'ispirazione di fondo che, da sempre, contraddistingue l'intero sistema della prevenzione, caratterizzato - non siamo i soli a sostenerlo - da un evidente *favor* per soluzioni che privilegiano la posizione della parte pubblica a dispetto di quella privata. Chiaro il riferimento all'*asimmetria* della norma sospetta d'incostituzionalità.

La seconda: lo stesso rigore interpretativo che ha lodevolmente ispirato la decisione in commento nella lettura degli articoli 12 e 14 delle preleggi in tema di limiti all'interpretazione analogica, non dovrebbe trovare spazio anche in altri casi, ad esempio, si fa per dire, quando si tratta di valutare l'estensione analogica "*in malam partem*" dei principi che regolano le misure di sicurezza alle misure di prevenzione?

Roma, 18 maggio 2026

L'Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

[\[1\]](#) Il procedimento nasce da una richiesta congiunta delle Procure di Roma e Tivoli di applicare misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti di XX., ai sensi del d.lgs. n. 159/2011, con contestuale richiesta di sequestro finalizzato alla confisca. Il Tribunale di Roma respinge inizialmente il sequestro, ma la Corte d'appello di Roma, su impugnazione dei PM, lo dispone con decreto del 29 novembre 2022, comprendendo anche l'unità del centro commerciale e i beni aziendali della ditta individuale, che vi opera in forza di un contratto di affitto di ramo d'azienda. Il giudice delegato ordina lo sgombero dell'immobile; il terzo (YY) propone reclamo al Tribunale di Roma, giustamente dichiarato inammissibile perché non previsto dal codice antimafia. Nel frattempo, la Cassazione (Sez. II, sent. n. 47767/2023) afferma che i terzi incisi dal sequestro possono far valere le loro difese nell'udienza ex art. 23, comma 2, d.lgs. 159/2011 davanti al giudice che ha disposto il sequestro (nel caso, la Corte d'appello). Sulla base di questa impostazione, il terzo, rimasto fino ad allora estraneo al procedimento di prevenzione instaurato contro XX., chiede alla Corte d'appello di Roma la fissazione dell'udienza ex art. 23, comma 2, per ottenere la revoca del sequestro sull'unità 21 e sui beni mobili della TiberCoffee. La Corte d'appello dichiara il "*non luogo a provvedere*" ritenendo non provata la sua effettiva posizione. Il terzo YY ricorre in Cassazione; la Quinta Sezione (sent. n. 4743/2024, dep. 2025) individua invece nel Tribunale di Roma – e non nella Corte d'appello – il giudice competente a fissare l'udienza ex art. 23, comma 2, ponendosi in consapevole contrasto con il precedente della Seconda Sezione. Nel frattempo il Tribunale di Roma, con decreto del 15 aprile 2024, applica al proposto XX. la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno e dispone la confisca dell'unità locata al terzo e dei beni aziendali allo stesso terzo riconducibili; il provvedimento è impugnato dal proposto e da altri interessati, ma non dal terzo YY. Quest'ultimo, tuttavia, presenta alla Corte d'appello (in pendenza dell'appello del proposto) un'istanza di revoca del sequestro ex art. 23, commi 2 e 4, d.lgs. 159/2011, riferita ai beni di cui afferma la legittima disponibilità. La Corte d'appello dichiara inammissibile l'istanza, ritenendo che il sequestro sia stato "assorbito" dalla confisca di primo grado e che YY non abbia né provato la propria legittimazione, né partecipato come terzo interessato al procedimento di confisca. Il terzo YY ricorre per cassazione contro questa ordinanza, deducendo violazione di legge e ribadendo di essere legittimo titolare del diritto personale di godimento sull'unità immobiliare sequestrata e proprietario dei beni mobili aziendali, quindi



legittimato a chiedere la revoca del sequestro. La Quinta Sezione, rilevato un contrasto giurisprudenziale sul regime di impugnabilità del rigetto dell'istanza di revoca del sequestro di prevenzione, rimette la questione alle Sezioni Unite.

[2] Con sentenza n. 46898, depositata il 19 novembre 2019, le Sezioni Unite hanno affermato il seguente principio di diritto: *«il provvedimento con cui il tribunale competente per le misure di prevenzione neghi l'applicazione del controllo giudiziario richiesto ex art. 34-bis, comma 6, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito»*.