



Questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 D.L.vo 159/11, comma 1 lett. a) e comma 3, nel testo attualmente vigente, nella parte in cui non prevede che anche le istanze di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, quando reiterate dalla Parte Pubblica a seguito di precedente rigetto, debbano sottostare ai limiti qualitativi e temporali di deduzione della prova nuova, per come desumibili dall'art. 630 cpp, richiamato dalla disposizione speciale.

PREMESSO CHE

- I. L'art. 28 D.L.vo 159/11 disciplina i casi di revocazione della confisca di prevenzione già irrogata, prevedendo, al comma 1 lettera a), il presupposto della scoperta di prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento e, al comma 3, termine decadenziale di 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;
- I. la revocazione della decisione definitiva sulla confisca, munita di copertura sia a livello costituzionale (ex art. 24, terzo comma, Cost.) che nelle fonti normative internazionali (ai sensi dell'art. 14, par. 6, del Patto internazionale sui diritti civili e politici - adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 e ratificato nel nostro ordinamento a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 881 - e dell'art. 4, par. 2, Prot. 7 CEDU, ratificato con legge 9 aprile 1990, n. 98), è stata espressamente introdotta nell'ordinamento a seguito dell'entrata in vigore del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, emanato con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159;
- II. La norma ricalca, quanto a presupposti e termini, il disposto dell'art. 630 cpp, che disciplina il diverso istituto della revisione del giudicato penale;
- III. Tuttavia, va analizzata funditu la legittimità di una equiparazione dinamica tra i due diversi strumenti processuali, al fine di segnalare alcune distonie che rendono l'art. 28 CAM sospetto di incostituzionalità:

IV.I Per quanto attiene alla revisione, l'eccezionalità del mezzo di impugnazione, finalizzato alla rimozione di un giudicato "stabile", quale è quello penale, giustifica la contrazione dei tempi e la limitazione dei casi, nel tendenziale rispetto

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



della definitività ed intangibilità dell'esito degli accertamenti giurisdizionali. Simili limitazioni, peraltro, sono bilanciate dalla circostanza che il ricorso alla revisione è consentito al solo condannato e per la sola rimozione di una sentenza di condanna. La sentenza di assoluzione è invece intangibile;

IV.II Anche l'art. 28 D.L.vo 159/11 disciplina un mezzo di impugnazione straordinario e finalizzato esclusivamente a dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura. Ma ciò avviene nell'ambito di un procedimento caratterizzato da un giudicato "instabile", nel quale alla Parte Pubblica è consentito di presentare ripetute istanze di applicazione di misure di prevenzione, superando così il giudicato di rigetto;

IV.III l'esercizio di tale facoltà, non espressamente previsto dal testo di Legge, in giurisprudenza non incontra alcun limite né temporale, né qualitativo sulla prova. Poiché il giudicato di prevenzione patrimoniale è considerato "allo stato degli atti", qualsiasi prova, sopravvenuta o preesistente, anche se colpevolmente ignorata o volontariamente pretermessa, giustifica la proposizione di una nuova richiesta di confisca, senza alcun limite temporale (sulla costruzione del giudicato come "allo stato degli atti", si veda Cass. pen., Sez. I, 20 settembre 2017, n. 13375; Cass. pen., Sez. I, 15 luglio 2016, n. 47233);

IV.IV Di contro, al di là del già chiaro testo normativo, la giurisprudenza ritiene il provvedimento definitivo di confisca come dotato di maggiore stabilità, così giungendo ad una interpretazione dei requisiti di cui all'art. 28 CAM, particolarmente restrittiva: sarebbero cioè denunciabili le sole prove decisive, sopravvenute o incolpevolmente ignorate, entro il termine decadenziale di sei mesi, decorrente in via autonoma da ogni singolo fatto nuovo (da ultimo, Cass. pen., Sez. V, 12 giugno 2024, n. 23592);

IV. Il codificato mezzo di impugnazione straordinario, finalizzato alla rimozione di un giudicato di confisca, è, nella pratica, di ricorso meno agevole e più limitato dello speculare, non codificato, mezzo di sostanziale rimozione di un giudicato di rigetto, costituito dalla possibilità, per la Parte Pubblica, di instare ripetutamente per l'applicazione di una misura di prevenzione (personale e/o patrimoniale);



- V. Tale assetto determina significative asimmetrie tra proponente e proposto, in termini di: novità, incolpevole ignoranza e decisività della prova nuova, nonché di termini di proposizione della istanza, segnando uno statuto assai deteriore per la parte che si difende, rispetto a quella che accusa;

OSSERVA

- I. Le denunciate asimmetrie, che fissano un regime di rimozione del giudicato assai più gravoso per il proposto, rispetto alla Parte Pubblica, fondano il sospetto di illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1 lettera a) e comma 3 del D.L.vo 159/11, rispetto agli artt. 3, 111, 117 Cost. e 6 CEDU;
- I. va premesso che non è possibile una lettura costituzionalmente orientata della norma in denuncia, così da applicarne il disposto sia alla revocazione del giudicato di confisca, sia alla rimozione del giudicato di rigetto. Il tenore letterale della disposizione e, segnatamente, il comma 2, non lascia discrezionalità interpretativa, disponendo che la revocazione "può essere richiesta solo al fine di dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura" e, quindi, solo ad istanza del proposto;
- II. ciò posto, secondo quanto reiteratamente rilevato dalla Corte Costituzionale (nell'ambito del procedimento penale, ma con motivazioni estensibili a quello di prevenzione), il secondo comma dell'art. 111 Cost., nello stabilire che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità», ha conferito veste autonoma ad un principio, quello di parità delle parti, «pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali» (ordinanze n. 110 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001);
- III. il principio di parità tra accusa e difesa, pur non comportando necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato, pretende che una disparità di trattamento debba «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla



corretta amministrazione della giustizia» (ordinanze n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001), invocando così il limite esterno di cui all'art. 3 Cost.;

IV. dunque, le fisiologiche differenze che connotano le posizioni delle due parti necessarie del processo, impediscono di ritenere che il principio di parità debba indefettibilmente tradursi, nella cornice di ogni singolo segmento dell'iter processuale, in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà. Alterazioni di tale simmetria – tanto nell'una che nell'altra direzione (ossia tanto a vantaggio della parte pubblica che di quella privata) – sono invece compatibili con il principio di parità, ma ad una duplice condizione: e, cioè, che esse, per un verso, trovino un'adeguata ratio giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti; e, per un altro verso, risultino comunque contenute – anche in un'ottica di complessivo riequilibrio dei poteri, avuto riguardo alle disparità di segno opposto riscontrabili in fasi del procedimento distinte da quelle in cui s'innesta la singola norma discriminatrice avuta di mira (si vedano le sentenze n. 115 del 2001 e n. 98 del 1994) – entro i limiti della ragionevolezza;

V. il vaglio di ragionevolezza va condotto sulla base del rapporto comparativo tra la ratio che ispira, nel singolo caso, la norma generatrice della disparità e l'ampiezza dello “scalino” da essa creato tra le posizioni delle parti: mirando segnatamente ad acclarare l'adeguatezza della ratio e la proporzionalità dell'ampiezza di tale “scalino” rispetto a quest'ultima (sentenza 26/2007). Siffatta verifica non può essere pretermessa, se non a prezzo di un sostanziale svuotamento, in parte qua, della clausola della parità delle parti;

VI. pure la disciplina delle impugnazioni, anche di carattere straordinario, si colloca entro l'ambito applicativo del principio di parità delle parti. Detto principio non è infatti suscettibile di una interpretazione riduttiva, quale quella che intendesse negare alla parità delle parti il ruolo di connotato essenziale dell'intero processo, per



concepirla invece come garanzia riferita al solo procedimento probatorio. Una simile ricostruzione finirebbe difatti per attribuire al principio di parità delle parti, in luogo del significato di riaffermazione processuale dei principi di cui all'art. 3 Cost., una antitetica valenza derogatoria di questi ultimi: soluzione tanto meno plausibile a fronte del tenore letterale della norma costituzionale, nella quale la parità delle parti è enunciata come regola generalissima, riferita indistintamente ad «ogni processo» e senza alcuna limitazione a determinati momenti o aspetti dell'iter processuale;

VII. La ragionevolezza, che trova copertura nell'art. 3 Cost., è un criterio ermeneutico elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, ed avallato dalla dottrina (v., per tutti, M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*), in virtù del quale, ogniqualvolta è necessario operare una ponderazione ed un bilanciamento tra valori ed interessi contrastanti e costituzionalmente protetti, il fondamento di siffatta ponderazione deve rinvenirsi nella non arbitraria compromissione di un diritto a vantaggio di un altro; in altri termini, la ragionevolezza si connota per essere un parametro di giudizio che consente di valutare, in primo luogo, le scelte operate dal legislatore in sede di politica del diritto (scelte, ragionevolezza a parte, insindacabili); ed, in secondo luogo, la ponderazione tra due o più diritti potenzialmente in contrasto tra loro, si da non operare una ingiustificata compressione di una situazione giuridica soggettiva a favore di un'altrettanta ingiustificata espansione di un'altra. Siffatta esigenza riposa sul basilare principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che impone non un generalizzato egualitarismo, bensì esige che il legislatore e, più in generale, ogni soggetto investito del potere di incidere sulle altrui situazioni giuridiche soggettive, tratti le varie situazioni emergenti al livello della realtà sociale senza discriminazioni arbitrarie o irragionevoli (Corte Cost., sentenza 13 gennaio 2014, n. 1). La ragionevolezza, peraltro, è ormai un canone valutativo assolutamente pervasivo nell'ambito dei giudizi di costituzionalità, come tale sganciato dai singoli articoli della Carta Costituzionale, e rinveniente,



per contro, la costituzionalità, come tale sganciato dai singoli articoli della Carta Costituzionale, e rinveniente, per contro, la propria base giustificativa nella complessiva architettura costituzionale, comprensiva non tanto e non solo della costituzione in senso formale, ma anche della costituzione c.d. vivente o materiale. Più in particolare, la ragionevolezza viene indicata, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, come una forma di razionalità pratica (Corte Cost., sent. n. 172/1996), contrapposta ad una razionalità astratta di stampo meramente formalistico e logico-deduttivo. Detto altrimenti, il canone di ragionevolezza serve per parametrare la bontà, sotto questo specifico profilo, delle scelte legislative nella ponderazione degli interessi coinvolti, alla luce non solo delle circostanze del caso concreto (ché, altrimenti, il giudizio di costituzionalità si trasformerebbe in un sindacato sul fatto), bensì dell'incidenza della disposizione censurata sulla realtà sociale su cui ricade, dell'impatto della normativa nel complessivo assetto concreto degli interessi sul tappeto. Ancora, sempre nell'ottica della ragionevolezza, la Corte ha, altresì, affermato che le scelte legislative devono tendere alla tutela dei diritti in maniera sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (Corte Costituzionale, sentt. nn. 264/2012 e 85/2013). Pena, altrimenti, l'irragionevolezza della scelta operata, in sede di politica del diritto, dal legislatore e, di conseguenza, delle norme che costituiscono il frutto di tale scelta. Illuminante, al riguardo, risulta un passaggio della Sentenza n. 1130/1988, in cui il Giudice delle Leggi ha affermato che "il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti";

- VIII. la giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, e anche la dottrina costituzionalista (A. AGRÒ, *Commento all'art. 3*, in AA.VV., *Commentario della*



costituzione, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, pp. 133 ss.) ormai da un notevole lasso di tempo considerano il principio di uguaglianza in senso formale di cui all'art. 3, primo comma Cost. comportante l'esigenza di un trattamento uguale di situazioni uguali e, per converso, il trattamento diverso di situazioni diverse fra loro. Da ciò ne consegue che laddove situazioni analoghe vengano trattate diversamente, si pone un problema di contrasto con il principio di uguaglianza attraverso il criterio della ragionevolezza, nel senso che, laddove il trattamento diverso di situazioni equiparabili fra loro possieda una sua intima ragionevolezza allora il vizio di costituzionalità non sussiste.

- IX. per stabilire, quindi, se sussiste la violazione del principio di uguaglianza e se la stessa possa o no dirsi ragionevole, soccorre il riferimento all'art. 111 della Costituzione, inserito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2 (si vedano altresì di d.l. 7 gennaio 2000 n. 2, convertito nella l. 25 febbraio 2000 n. 35, nonché infine gli art. 2 ss. della l. 24 marzo 2001, n. 89). Più in particolare il comma secondo dell'art. 111 non si riferisce soltanto al processo penale, perché, se così fosse, si potrebbe sostenere che le misure di prevenzione ed il relativo processo non appartengono ancora in maniera inequivocabile al sistema penale, nonostante la recente giurisprudenza della Corte EDU in causa Cavallotti. Il secondo comma dell'art. 111 invece si riferisce ad "ogni processo" che si svolga nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità davanti ad un giudice terzo ed imparziale;
- X. rilevante è poi il disposto dell'art. 117, in base al quale la potestà legislativa deve essere esercitata anche tenendo conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Disposizione rispetto alla quale viene in considerazione, come norma "interposta", l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che richiama l'esigenza di un processo equo ed imparziale dinanzi ad un tribunale, a sua volta, indipendente ed imparziale. Precetto che è stato ritenuto, ripetutamente, applicabile anche al procedimento di prevenzione;
- XI. ciò posto, la norma censurata racchiude una dissimmetria radicale, immedicabile ed irragionevole. A differenza della Parte Pubblica, infatti, il proposto viene



vincolato, nell'istanza di revocazione, a limiti di merito e temporali idonei a comprimere irragionevolmente, anche a causa dell'interpretazione giurisprudenziale della norma, la possibilità di accedere effettivamente al mezzo di impugnazione straordinario. In antitesi con il proponente, che può invece in ogni tempo e senza vincoli meritali, riattivare la pretesa pubblica;

- XII. tale scelta, che non trova esplicazione nel testo della norma, né in quello dei suoi lavori preparatori, non può essere giustificata, sul piano della ragionevolezza, con la necessità di salvaguardare la stabilità dei rapporti giuridici derivanti dal precedente giudicato, sia pure instabile, dal momento che la denunciata asimmetria incide in maggior misura sui giudicati di rigetto, rispetto a quelli di confisca, così ledendo situazioni soggettive consolidate rispetto all'origine dei patrimoni, la cui liceità è già stata confermata;
- XIII. la denunciata asimmetria non trova ragione nel diverso apprezzamento dei diritti e degli interessi coinvolti, venendo comunque in rilievo la tutela di diritti (proprietà e libertà di iniziativa economica) di rango costituzionale;
- XIV. neppure può essere giustificata con la necessità di riparare ad errori giudiziari, perché destinata, in ipotesi, ad emendare con maggior facilità quelli a scapito dell'accusato, piuttosto che dell'accusatore;
- XV. tale sperequazione, già di per sé irragionevole, non si presta ad essere calmierata in alcun modo, neanche dal diritto vivente, che ha "liberalizzato" le ripetute istanze per l'irrogazione di prevenzione, mentre ha tassativizzato sempre di più i casi di revocazione;
- XVI. a fronte delle evidenziate connotazioni, l'alterazione del trattamento paritario dei contendenti, indotta dalla norma in esame, non può essere giustificata, in termini di adeguatezza e proporzionalità. Tale rapporto va dunque ricondotto ad equilibrio, riconoscendo alle parti il medesimo strumento processuale, sottoposto agli stessi presupposti e limiti, per la rimozione di un precedente giudicato;



XVII. va in definitiva denunciata la illegittimità costituzionale dell'art. 28 D.L.vo 159/11, comma 1 lett. a) e comma 3, nel testo attualmente vigente, nella parte in cui non prevede che anche le istanze di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, quando reiterate dalla Parte Pubblica a seguito di precedente rigetto, debbano sottostare ai limiti qualitativi e temporali di deduzione della prova nuova, per come desumibili dall'art. 630 cpp, richiamato dalla disposizione speciale, per contrasto con gli artt. 3, 111, 117 Cost. E 5 CEDU.

Roma, 31 ottobre 2024

L'Osservatorio misure di prevenzione

L'Osservatorio Corte Costituzionale