



# Unione delle Camere Penali Italiane

## Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Garofalo/Italia: la prevenzione ha una nuova chance?

(sentenza 21 gennaio 2025 della Prima Sezione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo)

Con la sentenza in commento, la Corte EDU ha espressamente ritenuto che la confisca di prevenzione non abbia natura penale e che il procedimento di prevenzione non si fondi su una accusa di natura penale e sia, pertanto, sottratto sia all'art. 7§1 che all'art. 6§2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Alla confisca senza condanna la Corte ha attribuito carattere ripristinatorio e tale conclusione rappresenta senza dubbio una novità giurisprudenziale a livello convenzionale.

Non solo le conclusioni ma, soprattutto l'iter argomentativo utilizzato lasciano molte perplessità.

Quanto al primo aspetto, i Giudici convenzionali, dopo un esame del diritto interno, dei precedenti giurisprudenziali domestici e di quelli europei, osservano, (tra l'altro condividendo alcune delle censure sollevate nell'intervento dell'Unione) che, con le riforme del 2008/2009, la prevenzione patrimoniale abbia assunto, essendo divenuta recessiva la funzione preventiva ed il giudizio prognostico, una natura prevalentemente ripristinatoria fondata su constatazione diagnostica di pericolosità.

Il suo "obiettivo preventivo" non sarebbe più, dunque, quello di evitare future manifestazioni di pericolosità del soggetto inciso, ma di sterilizzare forme di arricchimento senza causa o con causa illecita.

Ciò esposto in relazione alla funzione della confisca, la Corte esclude che la stessa costituisca pena quanto alla sua gravità, dal momento che, a differenza della confisca

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



penale, quella di prevenzione può investire solo il profitto del reato, non anche il prodotto o il prezzo, manifestando, pertanto, anche per tale via, una funzione meramente ripristinatoria.

È, nella sostanza, sancita la natura di *actio in rem* della confisca di prevenzione, priva ormai di qualsiasi concreto profilo preventivo e rivolta a ripristinare una situazione già esauritasi nella sua dimensione fenomenica.

Si tratta della consacrazione della “prevenzione del passato”<sup>1</sup>, «l'istituto più discutibile sul piano delle garanzie fra tutti quelli che appartengono alla galassia penalistica»<sup>2</sup>, il «becero aggiramento del modello di relazioni tra “autorità” ed “individuo” sublimato dallo Stato Costituzionale di diritto»<sup>3</sup>.

Una decisione che, da un lato, sconosce che la giurisprudenza italiana ha riconosciuto la natura oggettivamente punitiva della confisca (sentenza n. 14044/13 Occhipinti), il riflesso para-sanzionatorio (SSUU Spinelli), la "indubbia dimensione punitiva" (sentenza n. 24 del 2019 della Corte Costituzionale).

Dall'altro, travolge il precedente pacifico orientamento convenzionale, secondo il quale la nozione di «pena» contenuta nell'articolo 7 § 1 della Convenzione ha una portata autonoma (*G.I.E.M. S.R.L. e altri c. Italia* (merito) [GC], § 210) e gli elementi che delimitano la nozione di sanzione penale possono essere ricavati dalla natura e dallo scopo, dalle procedure previste per la sua adozione e dalla sua gravità (*G.I.E.M. S.R.L. e altri c. Italia* (merito) [GC], § 211; *Welch c. Regno Unito*, § 28; *Del Río Prada c. Spagna* [GC], § 82).

La confisca di prevenzione presuppone, infatti, una valutazione incidentale, anche solo indiziaria, dell'esistenza di elementi costituenti reati lucro-genetici; ha carattere

---

<sup>1</sup> L'Arcipelago delle Confische edizioni 2017 e 2019 a cura dell'Osservatorio Misure di Prevenzione e Patrimoniali UCPI.

<sup>2</sup> D. PULITANO, *L'evoluzione delle politiche penali in Italia negli anni Settanta e ottanta*, in M. DONINI – L. STORTONI (a cura di), *Il diritto penale tra scienza e politica*, Bologna, 2015, p. 26

<sup>3</sup> V. MAIELLO, *La Camera mortuaria della culla del diritto*, *IL Mattino*, 27.6.2017



definitivo e non temporaneo; può essere applicata in modo autonomo rispetto ad una risalente pericolosità sociale e una volta che colpisce il patrimonio della persona, lo Stato si disinteressa completamente del suo modo di vivere e pertanto, così come delineata dall'ordinamento italiano, non assume una funzione di prevenzione ma solo di acquisizione del patrimonio poiché il bene confiscato, per sua natura, non può costituire un pericolo per la commissione di futuri reati se non rapportato ad un soggetto attualmente pericoloso.

Peraltro, l'eventuale finalità di natura riparatoria non esclude la natura punitiva della confisca di prevenzione avendo la Corte Edu, in passato precisato che una misura deve essere considerata penale anche se non ha contenuti e finalità *stricto sensu* punitive, ma, a titolo di esempio, riparatorie (*Welch c. Regno Unito*, § 30).

Infine, la decisione convenzionale non considera che la confisca di prevenzione, per pacifica giurisprudenza domestica, può colpire beni di valore complessivo superiore a quello del profitto dei reati accertati (Cassazione penale sez. VI - 03/07/2024, n. 38146).

Essa, difatti, si riferisce al "frutto" dell'attività illecita, nozione che comprende il profitto, il prodotto ed il prezzo del reato.

Proprio nell'incipit della sentenza europea (la confisca del prodotto o del prezzo è sempre sanzione penale) risiede la sua evidente fragilità argomentativa e la migliore dimostrazione della natura penale dell'ablazione patrimoniale di prevenzione.

○\*○\*○\*○\*○

Affrontando il profilo della sua vocazione, la sentenza aggiunge, con una scorciatoia argomentativa, che la constatazione di pericolosità sociale generica non si risolve in una accusa penale.

La Corte, nell'esaminare il diritto interno applicabile, inizialmente riconosce che "la giurisprudenza nazionale ha chiarito che, per essere qualificata come rientrante nella



*categoria di cui all'articolo 1 § 1 lett. b) del D.Lgs. n. 159/2011 è necessario che vi sia stato almeno un accertamento giudiziale della commissione di un reato in un procedimento penale”.*

Tuttavia, la sentenza conclude sillogisticamente che *“dato che la Corte ha già concluso che la confisca non può essere considerata una pena ai sensi dell'articolo 7, per ragioni di coerenza nell'interpretazione della Convenzione nel suo complesso, essa ritiene che il procedimento in questione non abbia comportato la determinazione di un' "accusa penale" ai sensi dell'art. 6 della Convenzione.*

La conclusione, evidentemente, confonde la natura della contestazione con quella della reazione ordinamentale e non si concilia con il percorso di tassativizzazione dei presupposti per l'affermazione della pericolosità generica (che culmina, con la sentenza 24/19 della Corte Costituzionale, con la pretesa di ricostruire più reati lucrogenetici, di cui almeno uno accertato giudizialmente nel processo penale), con la conclusione – immotivata sul punto – che detto accertamento non riguardi una “accusa di reato”.

Locuzione, questa, alla quale letteralmente si riferisce la presunzione di innocenza di cui all'art. 6 della Convenzione, che la Corte EDU, stabilmente, non assimila al concetto di “imputazione formale” di un reato.

Difatti, i Giudici convenzionali hanno avallato, prevalentemente, una nozione di “accusa”, rilevante per l'applicazione dell'art. 6§2 della Convenzione, di natura “materiale”, e non “formale”.

Uno statuto nel quale la presunzione di innocenza non viene rispettata quando, senza aver previamente accertato la colpevolezza di un imputato, una decisione giudiziaria che lo riguardi rifletta l'impressione che egli sia colpevole, anche in assenza di una constatazione formale.



Ma vi è che l'attuale assetto interpretativo interno, come si è detto, qualifica i presupposti di pericolosità generica come la contestazione circa la precedente commissione di reati.

Né è necessario che tale addebito sia veicolato all'interno di un procedimento giurisdizionale penale, avendo la Corte EDU, in numerosissime occasioni, affermato la natura penale di una accusa di reato, pur se formulata all'interno di un procedimento civile, amministrativo, disciplinare, doganale, finanziario.

Lo snodo fondamentale, per verificare l'applicabilità del profilo penale dell'articolo 6§2 della Convenzione, è ancora costituito dai noti "criteri Engel".

Recessivo quello della definizione nel diritto interno, è invece prevalente l'accertamento se la norma interessata sia rivolta esclusivamente a un gruppo specifico o si imponga per definizione a tutti; se il procedimento sia avviato da un'autorità pubblica in virtù di poteri legali di esecuzione; se la norma giuridica abbia una funzione repressiva o dissuasiva; se la norma di diritto sia volta a proteggere gli interessi generali della società normalmente tutelati dal diritto penale; se l'applicazione di una qualsiasi sanzione dipenda dalla constatazione di colpevolezza.

Pertanto, la sentenza in commento, che esclude la natura penale dell'accusa (e, così, l'applicabilità della presunzione di innocenza) sul solo presupposto della dimensione amministrativa della confisca di prevenzione, non appare essere convincente, dal momento che "la dichiarazione giudiziaria esplicita, senza condanna definitiva, che l'interessato ha commesso un reato lede sempre la presunzione di innocenza" (Ismoilov e altri c. Russia, 24 aprile 2008, §166).

La Corte, nel proprio incedere argomentativo, giunge, per una imponderata eterogenesi dei fini, a negare la "dimensione" penale del sostrato di fatto dell'accertamento di pericolosità generica, che si pone alla base delle garanzie di



tassatività e determinatezza delle fattispecie; prevedibilità e proporzionalità della sanzione; quomodo dell'accertamento, per come conquistate dopo una lunga evoluzione giurisprudenziale.

Con il rischio che si apra una nuova fase di de-tassativizzazione della prevenzione non qualificata.

Del resto, la "ragion di Stato" traluce dalla motivazione della sentenza, che valorizza il "*crescente consenso internazionale sul ricorso alla confisca o a misure analoghe al fine di sottrarre alla circolazione economica i beni di provenienza illecita, con o senza un previo accertamento della responsabilità penale*".

Diritti così rilevanti, come quelli che entrano in gioco nel procedimento di prevenzione, non possono essere piegati alla logica del consenso.

Ci si auspica, dunque, un immediato *revirement* della giurisprudenza comunitaria, che trascenda logiche di opportunità politiche e renda congrue motivazioni in diritto.

Roma, 5 marzo 2025

L'Osservatorio Nazionale Misure Patrimoniali e di Prevenzione