

LA RIFORMA PENALE (L. N. 134/2021): LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEQUESTRO E CONFISCA DELLO SCHEMA DI DECRETO DELEGATO PRESENTATO DAL GOVERNO

di Francesco Menditto

La l. n. 134/2021 (cd. Riforma Cartabia) all'art. 1 prevede numerose deleghe al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari. Le deleghe riguardano, seppur in modo limitato, le materie dei beni sequestrati e delle confische. Lo schema di decreto delegato presentato dal Governo alle Camere il 9 agosto prevede le norme attuative sul patteggiamento della confisca facoltativa, sull'esecuzione della vendita per equivalente, sulla vendita dei beni confiscati, sull'amministrazione dei beni sequestrati e sulla regolamentazione dei rapporti tra improcedibilità e confisca disposta con la sentenza di primo grado. Queste ultime presentano alcune criticità col rischio, qualora sia dichiarata l'improcedibilità, di un arretramento del principio per cui la criminalità da profitto si contrasta con la sottrazione delle ricchezze illecitamente accumulate. Prevedere che dall'improcedibilità discenda la revoca della confisca di primo grado disposta nel processo penale, con l'unica possibilità di proporre sequestro e confisca di prevenzione, comporta che in molti casi la confisca sarà revocata pur in presenza di beni provento, diretto o indiretto, del reato anche di delitti di criminalità organizzata, tributari, in materia di corruzione, ma anche di criminalità da profitto comune.

SOMMARIO: 1. La legge n. 134 del 2021. Le deleghe in materia di sequestro e confisca. – 2. Lo schema di decreto delegato presentato dal Governo, in particolare in materia di sequestro e confisca. – 3. La regolamentazione dei rapporti tra improcedibilità e confisca disposta con la sentenza di primo grado. – 3.1. La disciplina della l. n. 134/2021. – 3.2. Le ragioni della disciplina della l. n. 134/2021. L'origine dell'art. 578-bis c.p.p. Gli orientamenti della giurisprudenza. – 3.3. Le valutazioni sulla disciplina contenuta nella l. n. 134/2021 (prima dell'adozione dello schema di decreto). – 3.4. La disciplina dello schema di decreto delegato: a) i testi proposti. – 3.5. La disciplina dello schema di decreto delegato: b) la relazione illustrativa e i suoi limiti – 3.6. Conclusioni, l'auspicabile "ripensamento" del testo. – 3.7. Alcune proposte correttive. – 4. Il patteggiamento sulla confisca facoltativa. – 4.1. La disciplina della l. n. 134/2021. – 4.2. La disciplina dello schema di decreto delegato. – 5. L'esecuzione della confisca per equivalente. – 5.1. La disciplina della l. n. 134/2021. – 5.2. La disciplina dello schema di decreto delegato. – 6. La vendita dei beni confiscati. – 6.1. La disciplina della l. n. 134/2021. – 6.2. La disciplina dello schema di decreto delegato. – 7. L'amministrazione dei beni sequestrati. – 7.1. La disciplina della l. n. 134/2021. – 7.2. La disciplina dello schema di decreto delegato. – 8. Conclusioni.

1. La legge n. 134 del 2021. Le deleghe in materia di sequestro e confisca.

La legge 27 settembre 2021, n. 134¹ propone una riforma organica del processo e del sistema sanzionatorio penale con l'obiettivo di rendere *ragionevole la durata* del processo penale in una prospettiva di efficienza perseguita dal P.N.R.R.

Il testo approvato ha ampliato l'ambito della riforma proposta dal disegno di legge Bonafede (AC 2435), presentato il 13 marzo 2020², intervenendo su più istituti, come proposto dalla Commissione Lattanzi³.

La riforma si inserisce in un più ambizioso disegno, rappresentato dalla riorganizzazione del sistema giustizia per ridurre i tempi, anche attraverso nuovi modelli di organizzazione derivanti da immissione di risorse personali (con l'istituzione dell'Ufficio del processo) e materiali (in particolare, incrementando la digitalizzazione del processo penale).

La legge, all'articolo 1, contiene le deleghe al Governo per la riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio penale e per la disciplina organica della giustizia riparativa da attuare entro un anno dall'entrata in vigore (19 ottobre 2022), con uno o più decreti legislativi. Si prevede l'inoltro degli schemi di decreto alle competenti commissioni parlamentari, per un parere da rendere entro sessanta giorni. L'art. 2 contiene alcune disposizioni entrate in vigore immediatamente.

Tra le numerose deleghe previste dall'art. 1, alcune riguardano la complessa materia delle confische e dell'amministrazione dei beni sequestrati, in particolare:

- la possibilità di raggiungere l'accordo tra imputato e pubblico ministero, in tutti i casi di applicazione della pena su richiesta, anche in ordine alla confisca facoltativa, con determinazione di oggetto e ammontare (art. 1, comma 10, lett. a), n. 1);
- l'esecuzione della confisca per equivalente, quando non ha ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro (art. 1, comma 14, lett. a), prima parte);
- vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale (art. 1, comma 14, lett. b);
- l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati (art. 1, comma 14, lett. a), seconda parte);
- i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e la confisca disposta con la sentenza impugnata (art. 1, comma 13, lett. d).

¹ Il testo della legge è pubblicato in questa *Rivista*, 15 ottobre 2021, con un commento di G.L.GATTA, [Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'](#), in questa *Rivista*, 15 ottobre 2021.

² [Riforma della giustizia penale: il testo a fronte del d.d.l. A.C. 2435 e delle proposte di emendamento della Commissione Lattanzi](#), in questa *Rivista*, 27 maggio 2021; [Riforma della giustizia penale: il testo del disegno di legge approvato dalla Camera](#), *ivi*, 5 agosto 2021.

³ *Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435*, [Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. AC 2435](#), 24 maggio 2021, in questa *Rivista*, 25 maggio 2021.

2. Lo schema di decreto delegato presentato dal Governo, in particolare in materia di sequestro e confisca.

Il Consiglio dei Ministri, su proposta della Ministra della giustizia Marta Cartabia, in data 4 agosto 2022 ha approvato, *in esame preliminare*, lo schema di decreto legislativo attuativo della l. 27 settembre 2021, n. 134⁴.

Lo schema di decreto e la relazione illustrativa⁵ sono stati presentati alle Camere il 9 agosto 2022 (A.G. n. 414) che dovranno esprimere il parere entro l'8 ottobre 2022.

La relazione illustrativa dà ampio spazio alle ragioni della riforma e del testo dello schema di decreto⁶, composto di novantanove articoli che introducono nuove disposizioni e intervengono sul codice penale, sul codice di procedura penale e sulle principali leggi complementari ai due codici. Si precisa che *«Il filo conduttore degli interventi di riforma è rappresentato dall'efficienza del processo e della giustizia penale, in vista della piena attuazione dei principi costituzionali, convenzionali e dell'U.E. nonché del raggiungimento degli obiettivi del P.N.R.R., che prevedono entro il 2026 la riduzione del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio. La riduzione dei tempi del processo penale, attraverso una riforma organica come quella oggetto dello schema di decreto legislativo, è altresì funzionale a completare il percorso di riforma avviato con le disposizioni immediatamente precettive della legge n. 134/2021 (art. 2) e, in particolare, con quelle che hanno introdotto l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione»*.

L'esercizio della delega sulla materia dei sequestri e delle confische riguarda i seguenti articoli:

- art. 25, lett. a), che modifica l'art. 444, commi 1 e 2 c.p.p., regolando il possibile accordo, nei casi di applicazione della pena su richiesta, anche in ordine alla confisca facoltativa (art. 1, comma 10, lett. a), n. 1), l. n. 134/2021);

- art. 41, lett. i), n. 2), che inserisce all'art. 86 disp. att. c.p.p. il comma 1-bis, disciplinando l'esecuzione della confisca per equivalente (art. 1, comma 14, lett. a), prima parte, l. cit.);

- art. 41, lett. i), n. 1), che modifica l'art. 86, comma 1, disp. att. c.p.p. intervenendo sulla vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale (art. 1, comma 14, lett. b), l. cit.);

- art. 41, lett. l, nn. da 1 a 5), che modifica numerosi commi dell'art. 104 disp. att. c.p.p. in materia di amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati (art. 1, comma 14, lett. a), seconda parte, l. cit.);

- art. 33, lett. c), che introduce nel codice di procedura penale l'art. 578-ter, regolando i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e la confisca disposta con la sentenza impugnata (artt. 1, comma 13, lett. d) e art. 33, lett. c), l. cit.).

⁴ [Comunicato del Consiglio dei Ministri](#).

⁵ [La relazione illustrativa e lo schema di decreto](#) sono stati pubblicati in questa *Rivista*, 10 agosto 2022.

⁶ Lo schema di decreto è stato predisposto anche sulla base dei contributi di sei gruppi di lavoro, composti da qualificati esperti.

Si esamineranno oltre le modifiche introdotte, rilevando eventuali incongruenze e possibili miglioramenti dei testi, iniziando dalla regolamentazione degli effetti dell'improcedibilità dell'azione penale sulla confisca disposta in primo grado, un tema particolarmente sensibile per l'importanza che le confische hanno assunto nel nostro ordinamento e per la rilevata opportunità di proporre modifiche al testo dello schema di decreto.

3. La regolamentazione dei rapporti tra improcedibilità e confisca disposta con la sentenza di primo grado.

3.1. La disciplina della l. n. 134/2021.

L'art. 1, comma 13, lett. d), della l. n. 134/2021 prevede che il decreto delegato disciplini «*i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e l'azione civile esercitata nel processo penale, nonché i rapporti tra la medesima improcedibilità dell'azione penale e la confisca disposta con la sentenza impugnata; adeguare conseguentemente la disciplina delle impugnazioni per i soli interessi civili, assicurando una regolamentazione coerente della materia*».

Il testo veniva introdotto nel corso dei lavori preparatori, evidentemente perché si rilevava che l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini massimi prevista dall'art. 344 *bis* c.p.p. (immediatamente in vigore ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. cit.) avrebbe *travolto* la confisca disposta in primo grado con la sentenza di condanna, diversamente dall'art. 578 *bis* c.p.p. che consente la pronuncia sulla confisca anche se dopo la sentenza di condanna di primo grado interviene l'estinzione del reato per prescrizione o amnistia⁷.

Venuta meno l'estinzione del reato per prescrizione dopo la sentenza di primo grado (art. 2, comma 1, l. cit.) e introdotta l'improcedibilità nei gradi di impugnazione (art.

⁷ [Gli emendamenti presentati alla Camera](#) dal Ministro della giustizia il 14 luglio 2021 nulla prevedevano in ordine alla confisca, prevedendosi, con l'inserimento nel testo del disegno di legge dell'art. 14-*bis*, la modifica dell'art. 578 c.p.p., la regolamentazione dei soli effetti dell'improcedibilità sulle statuizioni sugli interessi civili disposti con la sentenza di condanna di primo grado. Durante i lavori della commissione venivano presentati emendamenti diretti a regolamentare gli effetti dell'improcedibilità sulla confisca nel caso di declaratoria di improcedibilità, ad esempio n. 0.7.500.44. «*All'emendamento 7.500 del Governo, parte consequenziale, relativa all'articolo 7, comma 1, dopo la lettera c) inserire la seguente: c-bis) disciplinare i rapporti tra la improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e l'azione civile esercitata nel processo penale, nonché i rapporti tra la medesima improcedibilità dell'azione penale e la confisca disposta con la sentenza impugnata, assicurando una disciplina organica della materia*» (cfr. [bollettino dei lavori della commissione giustizia della Camera del 27 luglio 2021](#)). Il tema veniva sollevato nel parere reso il 19 luglio 2021 dall'Associazione nazionale magistrati, [L'ANM sugli emendamenti governativi al ddl di riforma del processo penale \(A.C. 2435\)](#): «*Il meccanismo di prescrizione processuale comporterà la messa nel nulla dei provvedimenti di confisca, anche di cd. confisca in casi particolari di cui all'art. 240-bis cod. pen. che oggi, invece, l'art. 578-bis cod. proc. pen. pone al riparo dal pericolo di caducazione per il caso in cui la prescrizione del reato venga dichiarata nei giudizi di impugnazione, chiamando il giudice che dichiara la prescrizione alla decisione sull'impugnazione ai soli fini della confisca*».

2, comma 2, l. cit.), si è ritenuto di demandare al legislatore delegato di disciplinare gli effetti di questa improcedibilità sulla pronuncia della confisca.

3.2. *Le ragioni della disciplina della l. n. 134/2021. L'origine dell'art. 578 bis. c.p.p. Gli orientamenti della giurisprudenza.*

L'art. 578 bis c.p.p., che trova origine nell'evoluzione giurisprudenziale e normativa, risponde a un principio generale per cui, accertata la responsabilità all'esito del contraddittorio di primo grado, l'esame della confisca non può essere paralizzato da eventi sopravvenuti di carattere sostanziale o processuale che impediscano la pronuncia sulla responsabilità, verificandosi altrimenti l'automatico effetto della revoca del sequestro.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza 31617/2015, Lucci⁸, pur riconoscendo (nei limiti della questione che era stata rimessa) l'applicabilità della confisca del prezzo del reato anche nel caso di declaratoria di prescrizione dopo la sentenza di condanna di primo grado, e previo accertamento definitivo della responsabilità, delineavano principi di carattere generale applicabili a tutte le forme di confisca misure di sicurezza di natura obbligatoria. Secondo la Corte la logica dell'obbligatoria confisca del prezzo del reato in base alla generale previsione dell'art. 240, secondo comma, c.p. è assimilabile a quella che ha indotto il legislatore ad introdurre previsioni speciali di confisca obbligatoria anche del profitto del reato, sul rilievo che occorre un provvedimento verso il lucro desunto dal reato, inteso come vantaggio economico ottenuto in via diretta ed immediata dalla commissione del reato, e quindi legato da un rapporto di pertinenzialità diretta con l'illecito penale.

Da un lato, la Corte escludeva l'applicabilità della confisca senza condanna, ove non espressamente prevista, solo per la confisca-sanzione (specificamente per la confisca per equivalente); dall'altro, consentiva la confisca dopo la condanna di primo grado (riferendosi, come ricordato, alla confisca del prezzo del reato), pur se poi segue nelle fasi successive la declaratoria di prescrizione (e la conferma dell'accertamento della responsabilità), sulla base di principi relativi a tutte le forme di confisca-misure di sicurezza obbligatorie, valorizzando la scelta del legislatore di "sterilizzare" le utilità che il reato può aver prodotto in capo al suo autore. Tale *ratio* ricorre per tutte le forme di confisca-misura di sicurezza obbligatorie, ed infatti il ragionamento delle Sezioni Unite veniva esteso alla confisca allargata⁹, cui le Sezioni Unite non potevano riferirsi, essendo vincolate all'oggetto delle questioni che erano state a essa rimesse.

La l. n. 161/2017, poi, modificava l'art. 12 *sexies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 256/1992 che all'epoca disciplinava la confisca allargata o estesa, inserendo un comma 4-*septies*.

⁸ Cass., Sez. Un., 26/06/2015, n. 31617, Lucci, in Ced. cass., n. 264437.

⁹ Cass., Sez. V, 9/11/2017, n. 1012, D'Agostino e altri, in Ced. cass., n. 271923, sulla disciplina previgente alla l. n. 16/2017.

Il legislatore dava puntuale attuazione ai principi enucleati dalla citata sentenza delle Sezioni Unite (seppur normando solo l'ipotesi della confisca allargata o estesa), delineando una cognizione del giudice dell'impugnazione — compresa la Corte di cassazione — modellata sulla disciplina dettata dall'art. 578 c.p.p., tanto che la nuova disposizione confluiva, col d.lgs. n. 21/2018, nell'art. 578-bis c.p.p., in attuazione della riserva di codice della materia penale.

L'art. 578-bis c.p.p. è stato successivamente modificato dalla l. n. 3/2019 che ha esteso la sua disciplina anche alla «*confisca prevista dall'articolo 322-ter del codice penale*», con un rinvio alla confisca-misura di sicurezza, diretta e per equivalente, prevista dal citato art. 322-ter c.p. Con questa disposizione si ampliava il dato normativo con l'espressa previsione della confisca-misura di sicurezza obbligatoria di cui al citato art. 322-ter c.p. (confermando il principio per cui l'art. 578-bis c.p.p. può riferirsi ad ogni forma di confisca-misura di sicurezza obbligatoria ed anche alla confisca per equivalente menzionata dal medesimo articolo. L'espressa previsione della confisca per equivalente superava il limite indicato dalla sentenza delle Sezioni Unite Lucci, individuato nell'assenza di una espressa normativa per la confisca per equivalente, di natura sanzionatoria (e non misura di sicurezza).

Successivamente, la giurisprudenza ha esteso i principi dell'art. 578-bis c.p.p. ad ogni forma di confisca obbligatoria prevista da leggi speciali, ivi compresa la confisca per equivalente.

Si afferma che la portata applicativa dell'art. 578-bis c.p.p., pur se inserito dal d.lgs. n. 21/2018 con modalità ricognitiva rispetto al previgente art. 12-*sexies*, comma 4-*septies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992, va desunta dal testo della disposizione che richiama la «*confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'articolo 240-bis del codice penale e da altre disposizioni di legge*». Il riferimento alle *altre disposizioni di legge* riguarda non solo gli articoli delle leggi speciali richiamate in precedenza dal citato art. 12-*sexies* (poi confluite, come ricordato, negli artt. 85-bis d. P.R. n. 309/1990 e 301, comma 5-bis, d.P.R. n. 43/1973), ma assume «*una valenza di carattere generale, capace di ricomprendere in essa anche le confische disposte da fonti normative poste al di fuori del codice penale*»¹⁰, compresa la confisca per reati tributari prevista dall'art. 12-bis d.lgs. n. 74/2000¹¹.

¹⁰ Cass., Sez. Un., 30/01/2020, n. 13539/2020, Perroni, in Ced cass., n. 278870.

¹¹ Giurisprudenza ormai costante, Cass, sez. III, 18/03/2021, n. 20793, Rotondi, in Ced cass., n. 281342; Cass., Sez. III, 07/09/2021, n. 39157, Sacrati, in Ced cass. n. 282374; Cass. Sez. III, 21/01/2022, n. 7882, Viscovo, in Ced cass. n. 282836: «La disposizione dell'art. 578-bis cod. proc. pen., che ha disciplinato la possibilità di mantenere la confisca con la sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato nel caso in cui sia accertata la responsabilità dell'imputato, è applicabile anche alla confisca tributaria ex art. 12-bis d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, ma, ove questa sia stata disposta per equivalente, non può essere mantenuta in relazione a fatti anteriori all'entrata in vigore del citato art. 578-bis cod. proc. pen., atteso il suo carattere afflittivo.».

3.3. *Le valutazioni sulla disciplina contenuta nella l. n. 134/2021 (prima dell'adozione dello schema di decreto).*

Nei primi commenti alla legge delega è stato proposto l'ambito dell'intervento del legislatore delegato secondo i seguenti principi¹²:

- nel sistema previsto dall'art. 344-*bis* c.p.p., introdotto dalla l. n. 134/2021, viene meno la possibilità che il termine prescrizione maturi in epoca successiva alla pronuncia della sentenza di condanna in primo grado e non è consentito il protrarsi dei giudizi di impugnazioni oltre i termini massimi previsti, trovando fondamento il nuovo istituto dell'improcedibilità nel principio di ragionevole durata del processo alla persona (non riferibile, però, ai beni e al procedimento patrimoniale);

- nel sistema vigente, operando una causa di estinzione del reato che per lungo tempo aveva imposto la conclusione del processo penale anche per la pronuncia sulla confisca, il legislatore aveva disposto diversamente introducendo l'art. 578-*bis* c.p.p. (e prima, con la l. n. 161/2017, il comma 4-*septies* nel d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992), consentendo la prosecuzione del processo ai soli fini dell'accertamento dei presupposti per la pronuncia sulla confisca;

- la giurisprudenza aveva esteso l'applicabilità dell'art. 578 *bis* c.p.p. a plurime forme di confisca, secondo un'univoca tendenza a dare concretezza al principio generale di contrasto alle accumulazioni illecite attraverso sequestri e confische;

- nel nuovo sistema, pur se il reato non può più essere dichiarato estinto dopo la sentenza di primo grado, opera l'improcedibilità che impedisce la pronuncia sulla dichiarazione di colpevolezza (che non può avvenire oltre il termine previsto) ma non paralizza necessariamente un accertamento incidentale della responsabilità ai soli fini della pronuncia sulla confisca.

Dunque, si riteneva che il legislatore delegato dovesse prevedere, all'esito di una sentenza di condanna in primo grado (come previsto oggi) e superati i limiti temporali dettati dall'art. 344 *bis* c.p.p., la prosecuzione del processo prevedendo una valutazione incidentale sulla responsabilità, esaminati tutti i motivi dell'impugnativa, in quanto presupposto della confisca. Naturalmente anche tutti i motivi di impugnativa in ordine alla disposta confisca andavano esaminati esattamente come previsto dall'art. 578-*bis* c.p.p.

In tal senso si leggeva il dato testuale che affidava al legislatore delegato il compito di «*disciplinare i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e i rapporti tra la medesima improcedibilità dell'azione penale e la confisca disposta con la sentenza impugnata*» e l'evidente *ratio* diretta a evitare che la confisca disposta in primo grado, nel contraddittorio, venisse revocata a seguito della dichiarazione di improcedibilità.

Alcune perplessità venivano sollevate in altri commenti: «...*Quanto detto comporta che, una volta superati i limiti temporali dettati dall'art. 344-bis cod. proc. pen., il processo non può proseguire fino a giungere ad una pronuncia definitiva sul reato, mentre nulla si*

¹² F. MENDITTO, [La legge n. 134/2021. le deleghe in materia di sequestro e confisca](#), 11 novembre 2021, in *Il penalista*.

dice in ordine alla possibile prosecuzione per l'accertamento dei presupposti della confisca. In buona sostanza, se ad estinguersi non è più il reato, bensì il processo destinato al suo accertamento, viene meno lo spazio processuale nel cui ambito procedersi all'accertamento di quelle questioni – quali la confisca obbligatoria – aventi una natura comunque incidentale rispetto alla verifica in ordine alla sussistenza del reato... Nel momento in cui si stabilisce che l'appello ed il giudizio in cassazione hanno una durata predeterminata e che, una volta superati i limiti temporali, l'azione penale diviene preclusa, pare arduo poter immaginare che il processo prosegua ai soli fini dell'accertamento dei presupposti della confisca... A quanto detto occorre aggiungere che ipotizzare la prosecuzione del processo penale ai soli fini della decisione sulla confisca, oltre a richiedere un intervento normativo in tal senso, si porrebbe in contrasto con quelle esigenze di celerità e ragionevole durata del processo che sono alla base dell'introduzione dell'improcedibilità dell'azione ex art. 344-bis cod. proc. pen.», pur se si concludeva: «... allo stato, non ci si può che limitare a prendere atto, da un lato, della dichiarata volontà del Legislatore di intervenire per coordinare l'improcedibilità dell'azione penale con la pronuncia sulla confisca e, dall'altro, della difficoltà di realizzare tale coordinamento consentendo una prosecuzione del giudizio penale ai limitati fini dell'accertamento finalizzato alla decisione sulla confisca»¹³.

3.4. La disciplina dello schema di decreto delegato: a) i testi proposti.

L'art. 33, lett. c), dello schema, in attuazione dell'art. 1, comma 13, lett. d), l. n. 134/2021, introduce nel codice di procedura penale l'art. 578-ter, regolando i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e la confisca disposta con la sentenza impugnata.

L'art. 578 ter c.p.p., rubricato «*Decisione sulla confisca e provvedimenti sui beni in sequestro nel caso di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione*», prevede:

«1. Il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare l'azione penale improcedibile ai sensi dell'articolo 344 -bis, dispongono la confisca nei casi in cui la legge la prevede obbligatoriamente anche quando non è stata pronunciata condanna.

2. Fuori dai casi di cui al comma 1, se vi sono beni in sequestro di cui è stata disposta confisca, il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare l'azione penale improcedibile ai sensi dell'articolo 344-bis, dispongono con ordinanza la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto o al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo competenti a proporre le misure patrimoniali di cui al titolo II del Libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

3. Il sequestro disposto nel procedimento penale cessa di avere effetto se, entro novanta giorni dalla ordinanza di cui al comma 2, non è disposto il sequestro ai sensi dell'articolo 20 o 22 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.».

¹³ Relazione dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte suprema di cassazione, [La legge 27 settembre 2021, n. 134. Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.](#)

Collegati al nuovo testo sono ulteriori disposizioni:

a) l'art. 41, comma 1, lett. ee) dello schema, inserisce nel codice di rito l'art. 175-bis «*Decisione sulla improcedibilità ai sensi dell'articolo 344 bis del codice*» per cui «1. Ai fini di cui agli articoli 578, comma 1-bis, e 578-ter, comma 2, del codice, la Corte di cassazione e le corti di appello, nei procedimenti in cui sono costituite parti civili o vi sono beni in sequestro, si pronunciano sulla improcedibilità non oltre il sessantesimo giorno successivo al maturare dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione di cui all'articolo 344-bis del codice.»;

b) l'art. 5, comma 1, lett. b), dello schema, introduce l'art. 165-ter disp. att. c.p.p. «*Monitoraggio dei termini di cui all'articolo 344-bis del codice*» per cui: «I presidenti della Corte di cassazione e delle corti di appello adottano i provvedimenti organizzativi necessari per attuare il costante monitoraggio dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione e del rispetto della disposizione di cui all'articolo 175-bis.».

La mera lettura dei testi proposti evidenzia la univoca scelta adottata nello schema di decreto. In sintesi:

- al comma 1 dell'art. 578 *ter* c.p.p., la Corte d'appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare l'improcedibilità, pronunciano la confisca prevista come obbligatoria «*anche quando non è stata pronunciata condanna*». Non si specifica quali sono le ipotesi di confisca obbligatoria richiamate. Possono intendersi astrattamente tali: la confisca-misura di sicurezza obbligatoria di cui all'art. 240, secondo comma, nn. 1) e 1-bis) c.p.; le ipotesi di confisca-misura di sicurezza obbligatoria previste da altre disposizioni del codice penale (compreso l'art. 240-bis c.p. e da leggi speciali)¹⁴, la confisca per equivalente egualmente obbligatoria, seppur qualificata come sanzionatoria; ovvero la confisca prevista dall'art. 240, secondo comma, n. 2), c.p. che fa espresso riferimento anche all'assenza di condanna. Il dato testuale della norma proposta nello schema di decreto, che fa riferimento alla confisca «*anche quando non è stata pronunciata condanna*» impone di accogliere la seconda soluzione, esplicitata anche nella relazione illustrativa;

- al comma 2 dell'art. 578-*ter* c.p.p., si prevede che fuori dei casi previsti dal comma 1, in presenza di una confisca di primo grado con declaratoria di improcedibilità, Corte d'appello e Corte di cassazione trasmettono gli atti al procuratore della Repubblica distrettuale competente e al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (escludendo la pur pacifica competenza concorrente in alcuni casi del procuratore della Repubblica circondariale prevista dall'art. 17, comma 2, d.lgs. n. 159/2011) al fine di valutare se avanzare proposta di sequestro di prevenzione (o altre misure patrimoniali, previste dal d.lgs. n. 159/2011), con la precisazione (contenuta nel comma 3 dell'art. 578-*ter* in esame) che il sequestro penale perde efficacia se non è disposto entro sessanta giorni il sequestro di prevenzione, urgente (*ex* art. 22 d.lgs. n. 159/2011) o ordinario (*ex* art. 20 d.lgs. cit.). Emerge, con immediatezza (si ritornerà sul punto a breve) che qualora non sia possibile avanzare una proposta di sequestro (e confisca) di prevenzione sarà automaticamente

¹⁴ Tra le tante: art. 644, sesto comma, c.p. (usura), art. 322-*ter* c.p. (plurimi reati contro la pubblica amministrazione), art. 648-*quater* (riciclaggio e autoriciclaggio), art. 73, comma 7-bis, d.P.R. n. 309/1990 (legge stupefacenti), art. 12 d.lgs. n. 74/2000 (reati tributari), artt. 4 l. n. 146/2006 (reati aggravati dalla transnazionalità).

revocato il sequestro penale (e la confisca di primo grado) a seguito della declaratoria l'improcedibilità;

- gli articoli 175 *bis* c.p.p. (che impone, nel caso in esame, alla Corte di pronunciarsi entro sessanta giorni dal maturarsi dell'improcedibilità) e 165-*ter* disp. att. c.p.p. (per cui i presidenti di Corte d'appello e delle Corti di cassazione dovranno monitorare il rispetto dei termini delle dichiarazioni di improcedibilità), dimostrano la ferma volontà che la dichiarazione di improcedibilità e gli effetti sulla confisca disposta in primo grado si verifichino tempestivamente.

3.5. La disciplina dello schema di decreto delegato: b) la relazione illustrativa e i suoi limiti.

La relazione illustrativa esplicita le ragioni della scelta derivanti fondamentalmente dall'inquadramento teorico attribuito al nuovo istituto dell'improcedibilità.

Va dato atto dell'ampia motivazione che consente di comprendere la difficoltà di tradurre in una norma il principio e criterio direttivo e dell'approfondimento operato.

Si afferma, in primo luogo, la scelta di non fare riferimento all'art. 578-*bis* c.p.p.: *«Il regime applicabile in caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione regola in modo omogeneo le due ipotesi negli artt. 578 e 578-bis c.p.p., attribuendo al giudice penale il compito di decidere sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, o ai soli effetti della confisca "in casi particolari", secondo un'impostazione che, tuttavia, è in parte superata alla luce del quadro normativo sopravvenuto e, comunque, riguardando la diversa ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato, non è mutuabile per disciplinare i rapporti tra azione civile o confisca e improcedibilità per superamento dei termini massimi del giudizio di impugnazione».*

Si fa, poi, espresso riferimento alla necessità di tenere conto dei principi ricavabili dalla stessa legge n. 134 del 2021 e dai principi generali del sistema in quanto la delega non fornirebbe *«indicazioni specifiche su come atteggiare tali rapporti, lasciando astrattamente aperte soluzioni diverse (quali la caducazione delle statuizioni civili e in materia di confisca o la prosecuzione o devoluzione del giudizio in altra sede)».* L'affermazione non convince perché non in linea col testo della delega e su quella che appare la sua *ratio*. Il principio e il criterio direttivo furono introdotti nel corso dei lavori preparatori evidentemente per evitare che, in mancanza di una norma analoga all'art. 578-*bis* c.p.p., all'improcedibilità conseguisse la revoca della confisca disposta in primo grado, con il venir meno delle ragioni per cui era stato introdotto l'art. 578-*bis* c.p.p. (in precedenza esposte) e della successiva giurisprudenza *espansiva*. Se il legislatore delegante avesse voluto determinare la revoca del sequestro e della confisca con la declaratoria di improcedibilità nulla avrebbe dovuto prevedere, trattandosi di effetto naturale conseguente alla sentenza in rito, laddove l'art. 1, comma 13, lett. d), della l. n. 134/2021 ha previsto un'espressa regolamentazione per "salvare" gli effetti della confisca decisa in primo grado, oltre che le determinazioni assunte con la sentenza di primo grado *«per i soli interessi civili».* Ed infatti, nel caso dell'improcedibilità dichiarata che riguardi anche gli interessi civili lo schema di decreto

individua un'ideale soluzione attraverso il trasferimento dell'azione innanzi al giudice civile.

La relazione afferma testualmente che l'unico riferimento ritenuto valido e coerente «nell'orientare la scelta del legislatore delegato, è il quadro generale di sistema», scartando di conseguenza ipotesi astrattamente prospettabili (prosecuzione del giudizio ai fini della confisca, trasferimento del giudizio in altra sede). Il *quadro generale*, però, è ricostruito dalla stessa relazione, in un contesto in cui la *ratio* del legislatore delegante sembra univoca (nel volere evitare che la confisca di primo grado sia travolta dall'improcedibilità), offrendo una ricostruzione sistematica non agevole in presenza di nuovi istituti (come l'improcedibilità) e in sede di stesura di nuovi testi, non valorizzando adeguatamente il principio e criterio direttivo previsto¹⁵. In altre parole, la ricostruzione sistematica avrebbe potuto tenere dei riflessi della volontà del legislatore delegante che si individua nell'evitare la caducazione della confisca nel caso di declaratoria di improcedibilità (così come per i capi relativi agli interessi civili), imponendo una decisione in ogni caso e non solo, come previsto dallo schema di decreto, nel caso in cui ricorrano i presupposti della proposta di confisca di prevenzione.

Secondo la relazione, dal quadro di sistema si desume l'impossibilità di fare proseguire il giudizio, innanzi alla Corte d'appello e alla Corte di cassazione, dopo la declaratoria di improcedibilità, ai soli fini della pronuncia della confisca, in quanto «...la pronuncia di improcedibilità ha carattere processuale e, come tale, impedisce di proseguire nell'esame del merito e di giungere a una condanna definitiva, caducando la precedente pronuncia». A fronte di questa premessa, condivisibile solo rispetto alla pronuncia della condanna, la relazione sembra compiere un *salto logico* quando sostiene: «L'improcedibilità preclude, quindi, l'applicazione della confisca che presuppone una condanna (comunque la si voglia intendere, tanto in senso formale, quanto in senso sostanziale)». Invero, la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione (su cui si tornerà oltre), come è noto, hanno spinto anche la Corte Edu a ritenere consentita la pronuncia della confisca anche in assenza della pronuncia di una condanna, purché garantiti pienamente i diritti della parte all'esame dei motivi di impugnazione sulla condanna (e sulla confisca), ponendo a fondamento dell'ablazione l'accertamento incidentale della responsabilità¹⁶.

Le riflessioni della giurisprudenza ora citata, che ha avuto una lunga evoluzione anche comportando la modifica della posizione inizialmente espressa dalla Corte Edu, non è approfondito dalla relazione illustrativa: «Né può ricorrersi a un'estensione della differente disciplina prevista dall'art. 578-bis c.p.p. nel caso di estinzione del reato per prescrizione, poiché il superamento dei termini massimi previsti per il giudizio di impugnazione è uno sbarramento processuale che impedisce qualsivoglia prosecuzione del giudizio, anche solo

¹⁵ I limiti del presente lavoro non consentono di approfondire il tema dell'inquadramento sistematico del nuovo istituto dell'improcedibilità. Cfr. G. CANZIO, [Il modello "Cartabia". organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità](#), in questa *Rivista*, 14 febbraio 2022; D. NEGRI, [Dell'improcedibilità temporale. pregi e difetti](#), in questa *Rivista*, 21 febbraio 2022.

¹⁶ Il tema, che non può essere approfondito in questa sede, è riassunto nella sentenza delle Sezioni Unite, 30/01/2020, n. 13539, Perroni, in questa *Rivista*, con nota di A. BASSI, [Confisca urbanistica e prescrizione del reato: le sezioni unite aggiungono un nuovo tassello alla disciplina processuale della materia](#), 21 maggio 2020.

*finalizzata all'accertamento della responsabilità da un punto di vista sostanziale e svincolato dalla forma assunta dal provvedimento (come invece consentito, a seguito della sentenza della C. Cost., 26.3.2015 n. 49, nel caso di sentenza di proscioglimento per prescrizione)». Dunque, si afferma «che l'improcedibilità è uno sbarramento processuale che impedisce qualsivoglia prosecuzione del giudizio, anche solo finalizzata all'accertamento della responsabilità» pur senza confrontarsi con i principi affermati dalla Corte costituzionale e dalla Corte Edu, peraltro in presenza di un nuovo istituto che richiede ancora, per la sua sistemazione, approfondimenti dogmatici e giurisprudenziali che potranno essere sviluppati solo nei prossimi anni. Sembra, invero, che l'improcedibilità sia stata introdotta al principale fine di impedire la dichiarazione di colpevolezza dell'imputato, con tutti gli effetti che ne conseguono in ordine alle pene, principali e accessorie (comprese le sanzioni pecuniarie, intendendosi per tali le forme di confisca sanzione¹⁷ o, ad esempio, la riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322-*quater* c.p.), e anche alle misure di sicurezza (o altri istituti a questi accessori), se non previsto diversamente. Il legislatore delegato, però, ha espressamente previsto una regolamentazione per tenere fermi gli effetti della confisca-misura di sicurezza o sanzione come la confisca per equivalente che si sostituisce alla confisca che non può essere eseguita sui beni confiscati).*

La relazione giustifica la scelta operata ritenendo «...*impropria, del resto, l'assimilazione di una causa impediente della prosecuzione del giudizio, di natura processuale, a una causa estintiva del reato, che è fenomeno attinente al merito del processo*». La valutazione negativa nell'assimilare (quanto alla possibile prosecuzione del giudizio ai fini della confisca) una causa di improcedibilità ad una causa estintiva del reato sembra troppo radicale in quanto, se in presenza della causa "radicale" di estinzione del reato si ritiene consentito (anche secondo la Corte Edu) pronunciabile la confisca, non si comprende perché la mera improcedibilità, pronunciata dopo una sentenza di condanna, dovrebbe impedire una pronuncia sull'applicazione della confisca.

La relazione prosegue, ritenendo non praticabile il trasferimento del giudizio in altra sede, ai fini della confisca, specificamente innanzi al giudice della prevenzione, «*trattandosi di misura che deve essere applicata in un procedimento giurisdizionale informato a tutte le garanzie costituzionali e convenzionali della materia penale (ivi inclusa la garanzia della ragionevole durata). Pertanto, non si potrebbe trasferire nel procedimento di prevenzione l'azione patrimoniale dopo che la confisca sia stata applicata con una sentenza penale non definitiva. L'imputato potrebbe difendersi rispetto alla decisione di confisca, appellando anche o soltanto i punti riguardanti la responsabilità penale (presupposto della confisca), che non potrebbero essere decisi, seppur incidenter tantum, dal giudice della prevenzione*». Pur concordandosi sull'ampiezza dell'accertamento e delle garanzie in capo al giudice della prevenzione, ciò è ben possibile semplicemente con l'introduzione di una norma che preveda in questi casi la piena applicabilità delle disposizioni del codice di rito. Va ricordato che il giudice (di

¹⁷ Diverse ipotesi di confisca-sanzione sono introdotte, spesso nelle leggi speciali, con la finalità di applicare al reo un'ulteriore sanzione che si affianca alle pene tradizionali (detentive e pecuniarie). In alcuni casi è la stessa norma, pur non vincolante per l'interprete, che qualifica la confisca come sanzione: ad esempio per la confisca ai danni dell'Ente la sezione II del d.lgs. 213/2001 dedicato alle «sanzioni in generale», disciplina all'art. 9.

merito) della prevenzione applica costantemente le disposizioni del rito penale (seppur con alcune semplificazioni) e accerta incidentalmente la responsabilità penale pur in presenza di declaratorie di improcedibilità e di estinzione del reato¹⁸, di conseguenza potrebbe operare analogamente decidendo (incidentalmente) tutte le questioni sollevate con l'atto di appello. Non si considera che con la riforma del 2008 il giudice della prevenzione opera accertamenti incidentali sulla sussistenza dei presupposti delle misure personali ai fini dell'applicazione della confisca disgiunta¹⁹, e da sempre (e specificamente dai nuovi orientamenti in materia di presupposti di applicabilità per i pericolosi generici derivante anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019) accerta incidentalmente la responsabilità in ordine a delitti dichiarati improcedibili, estinti e perfino nel caso in cui non sia sorto tempestivamente un procedimento penale. Va sottolineato, peraltro, che il giudice della prevenzione in grado di appello è rappresentato dalle sezioni specializzate che, nella quasi totalità dei distretti trattano anche gli appelli dei processi penali, con la conseguente formazione in ordine ai principi del giudizio penale di impugnazione, così come le sezioni della Corte di cassazione competenti per i ricorsi in materia di trattazione si occupano anche degli ordinari ricorsi.

Quanto al richiamo alla necessità di assicurare la ragionevole durata del processo, soccorre per il procedimento di prevenzione la previsione di termini di durata con espressa inefficacia del sequestro (cfr. artt. 27, co. 6 e 10 comma 3-bis d.lgs. n. 159/2011), sicché sarebbe sufficiente una mera norma di coordinamento che richiami testualmente tali termini.

Infine, si afferma, questa volta condivisibilmente, che *«Neppure potrebbe essere previsto un trasferimento della decisione al giudice penale dell'esecuzione. Se l'azione patrimoniale fosse trasferita in sede esecutiva dopo una sentenza penale di condanna non definitiva, pertanto, senza il presupposto dell'accertamento (definitivo) sul tema della responsabilità penale, nel procedimento dinanzi al giudice dell'esecuzione dovrebbe paradossalmente svolgersi il controllo sul giudizio penale di primo grado demandato alle impugnazioni (appello e ricorso per cassazione) penali»*. Invero, appare illogico fare intervenire il giudice dell'esecuzione quando non vi è nulla da eseguire, dovendo ancora accertarsi, almeno incidentalmente, la responsabilità penale. Il Giudice dell'esecuzione interviene, anche ai fini della confisca da adottare, solo qualora vi sia stata una condanna (cfr. art. 183-bis disp. att. c.p.p. e giurisprudenza costante). Proprio la correttezza dell'argomento utilizzato in questo caso dalla relazione, fondata su norme e giurisprudenza, sembra evidenziare la debolezza (o semplicemente non condivisibilità) degli argomenti ora esaminati.

¹⁸ In tema di prescrizione, Cass, Sez. II, 31/03/2017, n. 33538, Bnp Paribas Leasing Solutions Spa e altri, in Ced. cass., n. 270715; Cass. Sez. II, 19/01/2018, n. 11846, Carnovale e altri, in Ced. cass., n. 272496.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 24/2019, pone in risalto l'ambito del giudizio del giudice della prevenzione: *«... occorre un pregresso accertamento in sede penale, che può discendere da una sentenza di condanna oppure da una sentenza di proscioglimento per prescrizione, amnistia o indulto che contenga in motivazione un accertamento della sussistenza del fatto e della sua commissione da parte di quel soggetto (Cass., n. 11846 del 2018, n. 53003 del 2017 e n. 31209 del 2015)»*.

¹⁹ Per ragioni di sintesi si rinvia a F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca allargata (art. 240-bis c.p.)*, Volume I, *Aspetti sostanziali e processuali*, 2019, Milano, pagg. 660 ss.

3.6. Conclusioni, l'auspicabile "ripensamento" del testo.

Il testo proposto dallo schema di decreto delegato non convince per i plurimi argomenti esposti.

Non sembra sia stato affrontato adeguatamente la possibilità di percorrere soluzioni alternative in grado di dare attuazione alla *ratio* dei principi e criteri della delega secondo cui si consente una pronuncia di merito sulla confisca disposta in primo grado pur dopo la declaratoria di improcedibilità oggi prevista, naturalmente (quale conseguenza del sistema) garantendo pienamente i diritti delle parti, con un giudizio "pieno" sui motivi di impugnazione avverso la condanna (che farebbero venire meno la confisca) e nei confronti della confisca e dei suoi presupposti.

Il "trasferimento" del giudizio in sede di prevenzione proposto dallo schema di decreto non fa piena applicazione della *ratio* della delega, non tenendo conto che sulla base dell'attuale normativa (art. 29 d.lgs. n. 159/2011) e prassi il pubblico ministero già richiede sequestro e confisca di prevenzione (contestualmente, precedentemente o successivamente) alla richiesta di sequestro in sede penale, ovviamente nel solo caso in cui i presupposti delle due confische ricorrano, sicché, nei casi in cui siano esperibili entrambi i procedimenti questo già accade.

Nella gran parte dei casi i sequestri funzionali alle diverse forme di confisca (facoltativa; obbligatoria prevista dall'art. 240, secondo comma, c.p. e dalle numerose disposizioni del codice penale e delle leggi speciali; per equivalente) presentano caratteristiche e presupposti ben diversi da sequestro e confisca di prevenzione. Anche la confisca allargata o estesa, prevista dall'art. 240-*bis* c.p., la forma più vicina alla confisca di prevenzione, prevede, ad esempio, un'ampiezza di beni acquisiti nel tempo (ragionevolezza temporale) autonomamente valutabile rispetto al principio di correlazione temporale applicabile alla confisca di prevenzione²⁰. Anche il sequestro e la confisca nei confronti dei cd. pericolosi generici (di cui agli artt. 1, comma 1, lett. c) e 4, comma 1, lett. c) (persone che vivono abitualmente, anche in parte, del provento di attività delittuosa) richiedono oggi presupposti molto più rigorosi rispetto alla confisca prevista per i singoli delitti che generano profitto, dovendo accertarsi: « a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano — o abbiano costituito in una determinata epoca — l'unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito»²¹.

Dunque, sulla base delle disposizioni contenute nello schema di decreto, verrebbero revocate confische, i cui presupposti sono stati accertati nel contraddittorio nel giudizio di primo grado, nella quasi totalità dei casi. In particolare:

- nella gran parte delle ipotesi di confisca allargata o estesa ex art. 240-*bis* c.p. in cui non ricorrono i presupposti della confisca di prevenzione, in precedenza non richiesta

²⁰ Per ragioni di sintesi si rinvia alle sentenze della Corte costituzionale n. 33/2018, relativa alla confisca allargata o estesa, e alla n. 29/2019, in tema di confisca di prevenzione.

²¹ Corte costituzionale, sent. n. 24/2019, cit.

dal pubblico ministero evidentemente perché non la riteneva sovrapponibile; è opportuno sottolineare che dai dati offerti dall’Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati, attualmente sono in confisca definitiva 2/3 di beni per confisca di prevenzione, 1/3 per confisca allargata o estesa²²;

- nella gran parte delle ipotesi di confisca, diretta o per equivalente, per delitti tributari (o di carattere economico-finanziario), non potendo ravvisarsi l’abitudine che consente la confisca di prevenzione;

- per i casi di delitti contro la pubblica amministrazione che non consentono di ravvisare l’abitudine;

- per la gran parte delle diverse forme di confisca obbligatoria relativa a delitti di criminalità da profitto comune (usura, truffa ai danni dello Stato e degli anziani, riciclaggio, autoriciclaggio, etc.) ove ancora una volta difficilmente si potrà ravvisare l’abitudine della condotta delittuosa richiesta dalla confisca di prevenzione.

Dunque, l’improcedibilità potrà *travolgere* le confische.

Gli effetti ora descritti si pongono in contrasto con l’evoluzione normativa e la ragion d’essere delle confische, nell’ordinamento italiano e internazionale.

È opportuno ricordare che un’efficace azione di contrasto al crimine da profitto è possibile solo se all’azione repressiva “classica” si affianca un intervento patrimoniale diretto a eliminare i profitti illecitamente accumulati che costituiscono la causa prima di questo tipo di delitti. Dopo la legge Rognoni-La Torre (n. 646/1982) che ha introdotto la confisca di prevenzione, sono seguiti nuovi istituti finalizzati ad un efficace contrasto patrimoniale: il sequestro e la confisca previsti dall’art. 12 *sexies* d.l. n. 356/92, conv. dalla l. n. 356/92²³ (c.d. confisca allargata o estesa), numerose ipotesi di confisca obbligatoria²⁴, la confisca per equivalente²⁵.

I numerosi interventi degli ultimi anni, diretti a potenziare i mezzi di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dagli appartenenti a organizzazioni di tipo mafioso, con una progressiva estensione alla criminalità che trae profitti illeciti, sono in linea con l’evoluzione dell’ordinamento, nazionale e internazionale, finalizzati a dare concretezza al principio per cui attraverso il recupero da parte dello Stato dei patrimoni illecitamente accumulati si dimostra che *il delitto non paga*.

La Corte costituzionale ha più volte posto in risalto il rilievo delle confische.

Con la sentenza n. 33/2018, la Corte ha sottolineato che la confisca allargata o estesa si colloca «*nell’alveo delle forme “moderne” di confisca alle quali, già da tempo, plurimi Stati europei hanno fatto ricorso per superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”: limiti legati all’esigenza di dimostrare l’esistenza di un nesso di pertinenza – in termini di*

²² Limitando l’esempio agli oltre 30.000 immobili complessivamente definitivamente confiscati in sede di prevenzione e penale gli effetti sono facilmente quantificabili

²³ Emblematico il progressivo ampliamento, da un lato dei soggetti destinatari della confisca di prevenzione, dall’altro dei delitti elencati nel citato art. 12 *sexies*.

Tra le tante: art. 644, sesto comma, c.p. (usura), art. 322-*ter* c.p. (plurimi reati contro la pubblica amministrazione), art. 648-*quater* (riciclaggio e autoriciclaggio), art. 73, comma 7-bis, d.P.R. n. 309/1990 (legge stupefacenti), art. 12 d.lgs. n. 74/2000 (reati tributari), artt. 4 l. n. 146/2006 (reati aggravati dalla transnazionalità).

²⁵ Ipotesi ampliate progressivamente a numerosi delitti.

strumentalità o di derivazione – tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca “tradizionale” si rivelasse inidonea a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell’accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distorsivi del funzionamento del mercato. Di qui, dunque, la diffusa tendenza ad introdurre speciali tipologie di confisca, caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l’oggetto dell’ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull’accusa».

In tale contesto si inserisce la confisca senza condanna disciplinata dall’art. 578 *bis* c.p., in linea col dialogo in corso tra le Corti nazionali e la Corte di Strasburgo e con riferimento alle regolamentazioni, nazionali e internazionali vigenti e alle elaborazioni giurisprudenziali anche della Corte EDU.

Rinviando a quanto già esposto sull’evoluzione dell’art. 578 *bis*, la confisca senza condanna è prevista da convenzioni internazionali²⁶ e dalla direttiva n. 42 del 2014 dell’Unione europea che propone «forme minime» di confisca senza condanna, lasciando agli Stati membri la possibilità di ampliarne la portata²⁷.

La Grande Camera della Corte europea ha affrontato il tema della confisca senza condanna applicata alla lottizzazione abusiva, dunque una confisca di natura sanzionatoria, come ribadito anche in questo caso dalla Corte. La Grande Camera, sulla scia della sentenza 49/2015 della Corte costituzionale, esclude la violazione dell’art. 7 Cedu qualora la confisca, prevista dalla legge, sia disposta previo accertamento incidentale della responsabilità, da parte del giudice. Dunque, la confisca può essere applicata unitamente alla sentenza che rileva la prescrizione del reato. Accettata la conformità alla legalità convenzionale di un accertamento di colpevolezza compiuto in via incidentale *ex art. 7 Cedu*, ne consegue che questo è in grado di vincere la presunzione di innocenza *ex art. 6 Cedu*²⁸.

²⁶ Si può citare la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo il 15 dicembre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146* che, all’art. 13, impegna gli Stati a una intensa cooperazione internazionale ai fini della confisca. Gli obblighi potrebbero prescindere da una condanna e dalla natura penale del procedimento nel quale viene emesso l’ordine di confisca: si richiede soltanto che tale provvedimento abbia ad oggetto «proventi» derivanti dai reati previsti dalla Convenzione, o beni di valore corrispondente a tali proventi, ovvero «beni, attrezzature e altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione di reati» previsti dalla Convenzione. La *Legislative Guide* al n. 375 richiama la possibilità, per il legislatore nazionale, di «non richiedere una condanna penale come condizione per ottenere un ordine di confisca, prevedendo la confisca basata su un minore onere della prova applicato nei procedimenti».

²⁷ L’articolo 4, al par. 2, prevede che qualora la confisca all’esito della condanna non sia possibile gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato:

- a) almeno nei casi in cui tale impossibilità risulti da malattia o da fuga dell’indagato o imputato;
- b) sia stato avviato un procedimento penale per un reato che può produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico;
- c) detto procedimento avrebbe potuto concludersi con una condanna penale se l’indagato o imputato avesse potuto essere processato.

²⁸ È opportuno citare un passo della sentenza della Corte Edu «215. Per quanto riguarda il fatto di sapere se le confische siano state imposte a seguito di condanne per reati, la Corte rammenta che essa ha generalmente ritenuto che tale elemento costituisca solo uno dei criteri da prendere in considerazione (*Saliba c. Malta (dec.)*, n. 4251/02, 23

La Corte costituzionale (sent. n. 49/2015), in linea generale, pone in risalto la linea di tendenza diretta ad ampliare le ipotesi di accertamento della responsabilità (penale) senza condanna e precisa che nell'ordinamento giuridico italiano la sentenza che accerta la prescrizione di un reato non denuncia alcuna incompatibilità logica o giuridica con un pieno accertamento di responsabilità, doveroso qualora si tratti di disporre una confisca urbanistica, nel pieno rispetto delle garanzie che l'art. 7 della Cedu. In conclusione, la Corte costituzionale ritiene compatibile con i principi costituzionali e della Cedu l'applicazione della confisca, anche nella forma sanzionatoria in assenza di condanna, purché: vi sia una disposizione che la preveda; sia diretta ad assicurare il rispetto di diritti garantiti dalla Costituzione; si operi un accertamento pieno della responsabilità (penale) dell'imputato offrendo tutte le garanzie del processo penale previste dall'ordinamento interno e dalla Cedu; operino, nel caso di coinvolgimento di terzi, i principi in materia di sanzione, con accertamento della mala fede del terzo il cui onere grava sull'accusa.

Naturalmente, non si ignora che il lodevole obiettivo complessivo della riforma consiste nella riduzione dei tempi del giudizio di appello (la Corte di cassazione oggi provvede normalmente nei termini indicati dall'art. 344-ter c.p.p.) e che, se raggiunto farà venire meno le ragioni dell'art. 578-ter (e dell'art. 578-bis) c.p.p. Al momento, però, i tempi delle decisioni di molte Corti d'appello sono ampiamente superiori a quelli previsti dall'art. 344-ter c.p.p.²⁹, e non è prevedibili, nonostante i monitoraggi previsti dalla

novembre 2004, Sud Fondi S.r.l. e altri (decisione sopra citata), M. c. Germania (sopra citata), Berland c. Francia, n. 42875/10, § 42, 3 settembre 2015), senza essere determinante quando si tratta di stabilire il tipo di misura (Valico S.r.l. c. Italia (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006-III, e Società Oxygène Plus (decisione sopra citata, § 47). Solo raramente la Corte ha ritenuto questo elemento decisivo per dichiarare l'inapplicabilità dell'articolo 7 (Yildirim c. Italia (dec.), n. 38602/02, CEDU 2003-IV; Bowler International Unit c. Francia, n. 1946/06, § 67, e 23 luglio 2009).²¹⁶ Secondo la Corte, subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di «pena» (si veda, in tal senso, Valico S.r.l., decisione sopra citata). Infatti, senza un'interpretazione autonoma del concetto di pena, gli Stati sarebbero liberi di infliggere pene senza definirle tali, togliendo in tal modo alle persone le tutele dell'articolo 7 § 1, norma che si vedrebbe così privata di efficacia. Ora, è fondamentale che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo da rendere le tutele concrete ed efficaci, e non teoriche ed illusorie, il che riguarda altresì l'articolo 7 (Del Rio Prada, sopra citata, § 88).²¹⁷ Di conseguenza, se la condanna inflitta dalle giurisdizioni penali interne può rappresentare un criterio tra gli altri, per decidere se una misura costituisca o meno una «pena» ai sensi dell'articolo 7, la mancanza della condanna non basta di per sé ad escludere l'applicabilità di questa norma».

²⁹ Cfr. G. CANZIO, [Il modello "Cartabia". organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità](#), cit.: «L'appello dura in media 835 giorni: otto volte la media europea, più del doppio rispetto al giudizio di primo grado. È la fase più lenta nella quale si arenano procedimenti in stato avanzato, con la conseguenza che il 25% delle prescrizioni (circa 30mila) si verifica in appello. Le criticità – invero serie e consistenti – sono concentrate a macchia di leopardo in alcuni uffici giudiziari, soprattutto ma non solo nei distretti di Napoli e Roma (gravate dal 40% dei giudizi di appello pendenti sul territorio nazionale e dal 50% di quelli ultrabiennali, con tempi medi di oltre 3 anni a Roma e di oltre 5 anni a Napoli e con indici di prescrizione dei reati, rispettivamente, del 48% e del 30%).……Occorre per le Corti in difficoltà agire selettivamente, sulla base di un'analisi accurata dei dati, rendendo per esse disponibili risorse straordinarie (dall'ufficio del processo penale ai magistrati e ai cancellieri, alla digitalizzazione e all'informatica, alla logistica, alla statistica) e fissando i termini di un serio cronoprogramma di riduzione prima e di eliminazione poi dell'imponente arretrato. L'obiettivo dovrebbe essere quello di riuscire a gestire le nuove sopravvenienze secondo le linee della riforma e nello stesso tempo a realizzare un efficace piano straordinario per la definizione dello stock di arretrato, accumulato nel tempo, assicurando il costante rilievo – non solo di tipo statistico – del corretto impiego delle risorse negli uffici,

riforma, se i correttivi apportati ne consentiranno il rispetto, in particolare per i processi più impegnativi, tra i quali rientra quelli con le confische di maggiore rilievo..

In conclusione, deve auspicarsi che, anche attraverso i pareri delle commissioni parlamentari e, comunque, una ulteriore riflessione del legislatore delegato, si preveda una modalità che assicuri il rispetto dei principi ora esposti.

3.7. Alcune proposte correttive.

In questa sede si possono offrire alcune possibili soluzioni, compatibili col quadro di sistema e con la ratio dei criteri e principi della delega.

La prima soluzione consiste nel consentire la prosecuzione del processo ai soli fini della pronuncia sulla confisca, con piena cognizione dei motivi di appello, prevedendo anche un termine per la decisione.

La valutazione sui presupposti della confisca impone l'accertamento incidentale della responsabilità dell'imputato.

Un testo possibile, mutuato dall'art. 578-bis c.p.p. e quanto all'inefficacia dalla normativa in materia di prevenzione, potrebbe essere il seguente:

«1. Quando è stata disposta la confisca, il giudice di appello o la corte di cassazione, se l'impugnazione non risulta inammissibile, nel dichiarare l'azione penale improcedibile ai sensi dell'articolo 344-bis, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

2. La mancata definizione del giudizio di cui al comma 1 entro i termini a tal fine prorogati di due anni nel giudizio di appello e di sei mesi nel giudizio di cassazione, applicabili anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza con rinvio al giudice competente per l'appello, comporta l'inefficacia della confisca.».

Qualora, invece, si preferisca trasferire il procedimento al giudice della prevenzione il testo potrebbe essere così articolato:

«1. Quando è stata disposta la confisca, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non risulta inammissibile, l'azione penale improcedibile ai sensi dell'articolo 344-bis, se l'impugnazione non è proposta sull'affermazione di penale responsabilità o sui presupposti della confisca dichiara, con ordinanza, eseguibile la statuizione di confisca contenuta nella decisione di primo grado.

2. Se l'impugnazione ha ad oggetto l'affermazione di responsabilità o uno dei presupposti della confisca, il giudice di appello o la Corte di cassazione, rinviano alla Corte di Appello competente ai sensi dell'articolo 10 del Decreto legislativo 6 settembre 2011, numero 159. La Corte di Appello e la Corte di cassazione decidono sui soli motivi di appello o di ricorso per cassazione, previo accertamento della responsabilità quale presupposto per l'applicazione della confisca e sui motivi riguardanti la ricorrenza dei presupposti della confisca.

dell'utilizzo delle migliori prassi applicative e dell'efficacia dei risultati progressivamente conseguiti.».

3. Nei casi previsti dal comma 2, qualora i motivi di appello o di ricorso per cassazione riguardino l'affermazione di responsabilità si applicano le disposizioni del codice e i termini previsti per la decisione dal Decreto legislativo 6 settembre 2011 numero 159.

4. Avverso la decisione emessa dalla Corte di Appello è proponibile ricorso per cassazione.».

4. Il patteggiamento sulla confisca facoltativa.

4.1. La disciplina della l. n. 134/2021.

L'art. 1, comma 14, l. n. 134/2021, alla lett. a), n. 1), seconda parte, prevede l'accordo sul patteggiamento nel caso di confisca facoltativa. Questo il testo, prevedere: «che, in tutti i casi di applicazione della pena su richiesta, l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare».

La disposizione trova origine nella relazione della Commissione Lattanzi ove si proponeva che l'accordo tra imputato e pubblico ministero potesse estendersi alle pene accessorie e «alla confisca, anche per equivalente, compresa la determinazione del suo ammontare, salve le ipotesi di confisca obbligatoria individuate dal legislatore delegato».

La norma approvata con la l. n. 134/2021, diversamente formulata rispetto alla relazione Lattanzi, ha condivisibilmente considerato che un accordo tra pubblico ministero e parte è possibile, tenuto conto della natura giuridica dell'istituto, solo per la confisca facoltativa. Tutte le altre forme di confisca penale previste dall'ordinamento, che hanno pacificamente natura obbligatoria, non consentono alcun accordo perché, altrimenti, verrebbe meno la loro ragion d'essere che impone l'ablazione dei beni in presenza dei relativi presupposti:

- la confisca obbligatoria di cui all'art. 240, secondo comma, c.p.;
- la confisca obbligatoria prevista da specifiche disposizioni che sono state introdotte nel tempo nel codice penale³⁰;
- la confisca allargata o estesa di cui all'art. 240-bis c.p. e prevista da alcune disposizioni di leggi speciali;
- la confisca per equivalente (o di valore) disciplinata da numerose disposizioni del codice penale e di leggi speciali, che era menzionata dalla Commissione Lattanzi.

La disposizione introdotta ha l'obiettivo di limitare la discrezionalità del giudice che, sulla base dell'attuale giurisprudenza può disporre la confisca pur se non sia stata oggetto dell'accordo delle parti. Accordo che, pur se raggiunto, non vincola, operando il principio per cui la sentenza impone al giudice di attenersi al solo profilo del trattamento

³⁰ Tra le tante: art. 416-bis, settimo comma, c.p. in materia di associazioni di tipo mafioso, anche straniere; art. 644, sesto comma, c.p., relativo all'usura; art. 322-ter c.p., riguardante plurimi reati contro la pubblica amministrazione; art. 648-quater c.p., relativo a riciclaggio e autoriciclaggio o con leggi speciali (ad esempio, art. 73, comma 7-bis, d.P.R. n. 309/1990, in materia di stupefacenti).

sanzionatorio e non anche a quello relativo alla confisca³¹, fermo restando che l'accordo anche per l'applicazione delle misure di sicurezza, tra cui la confisca, impone al giudice di riceverlo integralmente nella sentenza ovvero di rigettare la richiesta³².

La natura facoltativa della confisca, con la conseguente discrezionalità valutativa ed obbligo di motivazione su alcuni presupposti (nesso causale col commesso reato, pericolosità del condannato derivante dell'ulteriore disponibilità della cosa), sempre richiesta dalla Corte di cassazione nel caso di sentenza di patteggiamento³³, consente di estendere, sotto il profilo sistematico l'accordo tra le parti.

4.2. La disciplina dello schema di decreto delegato.

L'articolo 25 dello schema di decreto delegato prevede numerose *Modifiche al Titolo II del Libro VI del codice di procedura penale*, tra cui, al comma 1, lett. a), nn. 1) e 2), gli interventi sull'art. 444 c.p.p. diretti a dare attuazione alla delega.

Si inserisce un secondo periodo all'art. 444, comma 1, c.p.p., che consente l'accordo sull'applicazione della pena, disciplinandone le caratteristiche essenziali. L'accordo può prevedere «... di non ordinare la confisca facoltativa o di ordinarla con riferimento a specifici beni o a un importo determinato»³⁴ (lett. a) n. 1). Di conseguenza, si interviene sul secondo comma del medesimo art. 444 c.p.p., per cui il giudice, sulla base degli atti, deve valutare la correttezza, oltre che della qualificazione giuridica del fatto e l'applicazione e la comparazione delle circostanze, anche delle «determinazioni in merito alla confisca» (lett. a) n. 2).

Dunque, in ogni ipotesi di confisca facoltativa, prevista in linea generale dall'art. 240, primo comma, c.p. per «*le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto*», pubblico ministero e imputato potranno accordarsi determinandone l'oggetto, dunque quali e quanti beni confiscare, e il suo *ammontare*, vale a dire l'importo del profitto, non sempre agevole da quantificare con esattezza.

Ci si può interrogare sull'ampiezza del controllo consentito dal giudice, espressamente previsto con modalità analoga a quello relativo alla qualificazione giuridica del fatto e all'applicazione e comparazione delle circostanze, senza alcun riferimento alla *congruità* prevista per l'accordo sulle pene (principale e accessorie³⁵). La qualificazione giuridica, l'applicazione e la comparazione delle circostanze sono *guidate* da criteri normativi (anche per la comparazione delle circostanze vi è l'art. 69 c.p., con un giudizio sulla base dei criteri di cui all'art. 133 c.p.³⁶). Per la determinazione e l'ammontare

³¹ Cass., Sez. II, 18/12/2015, n. 1934, Spagnuolo, in Ced cass., n. 265823.

³² Cass., Sez. Un., 26/09/2019, n. 21368, Savin, in Ced cass., n. 279348.

³³ Cass., sez. III, 5/04/2017, n. 30133, Giordano e altro, in C.E.D. Cass, n. 270324; Cass., Sez. II, 24/11/2020, n. 10619, Fortuna, in Ced cass, n. 280991.

³⁴ La modifica riguarda anche il possibile accordo sulle pene accessorie.

³⁵ La modifica apportata all'art. 444, comma 2, c.p.p. dalla lett. b) dell'art. 25 dello schema al comma 2, laddove le parole «*congrua la pena indicata*» sono sostituite da «*congrue le pene indicate*» evidenzia che la valutazione di congruità riguarderà non più l'accordo sulla pena principale ma anche sulle pene accessorie.

³⁶ Recentemente, Cass, Sez. V, 08/10/2020, n. 33114, Martinenghi, in Ced cass., n. 279838.

della confisca facoltativa, anche in considerazione della non sempre agevole quantificazione, deve ritenersi, invece, che vi sia un ampio margine di discrezionalità per le parti, derivante anche dalla natura facoltativa dell'ablazione; di conseguenza, non appare agevole individuare un ampio margine di verifica da parte del giudice.

La questione, indubbiamente, sarà oggetto di approfondimento giurisprudenziale.

La nuova disposizione, in linea con i principi vigenti applicabili alle disposizioni processuali (*tempus regit actum*³⁷), potrà trovare applicazione nei procedimenti pendenti laddove la parte possa ancora richiedere l'accordo.

5. L'esecuzione della confisca per equivalente.

5.1. La disciplina della l. n. 134/2021.

L'art. 1, comma 14, lett. a), prima parte, l. n. 134/2021 prevede, nell'esercizio della delega prevista dal comma 1, modifiche al codice di procedura penale e alle relative norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, di disciplinare la «*esecuzione della confisca per equivalente, quando non ha a oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro...con le modalità di esecuzione delle pene pecuniarie*».

È noto che la confisca per equivalente trova origine nell'impossibilità di eseguire le forme di confisca obbligatorie quando non sia rinvenuta la cosa oggetto del provvedimento ablatorio. La mancata ablazione in favore dello Stato del *vantaggio* tratto dal condannato impedisce il *riequilibrio* perseguito dall'ordinamento attraverso l'applicazione del principio per cui *il delitto non paga*: quanto è stato ottenuto dal reo come *utile* a vario titolo per il commesso reato gli deve essere sottratto e va acquisito dallo Stato, così dimostrando l'inutilità dell'illecito commesso.

Queste le ragioni che spingono il legislatore a introdurre plurime ipotesi di confisca per equivalente che rendono indiretto il nesso tra cosa e reato, consentendo, qualora non sia possibile la confisca diretta del profitto e del prezzo del reato (e di quanto indicato dalle singole disposizioni), l'ablazione di cose, nella disponibilità diretta o indiretta del condannato, di pari valore. La prima ipotesi di confisca per equivalente, cui ne seguiranno molte altre, viene introdotta con la l. n. 108/1996, che, modificando l'art. 644 c.p., prevede al sesto comma la confisca obbligatoria del prezzo o del profitto «*ovvero di somme di denaro, beni ed utilità di cui il reo ha la disponibilità anche per interposta persona per un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari*».

Pur se manca, come previsto da altri ordinamenti, una disposizione di carattere generale che consenta la confisca per equivalente (ad esempio, attraverso un limite edittale minimo di pena), sono ormai numerose le norme che la prevedono³⁸.

³⁷ Giurisprudenza costante, ad esempio, Cass., Sez. V, 23/05/2019, n. 27626, Arena, in Ced. cass., n. 276518.

³⁸ Tra le tante: art. 644, sesto comma, c.p. (usura), art. 322-ter c.p. (plurimi reati contro la pubblica amministrazione), art. 648-*quater* (riciclaggio e autoriciclaggio), art. 73, comma 7-bis, d.P.R. n. 309/1990 (legge stupefacenti), art. 12 d.lgs. n. 74/2000 (reati tributari), art. 4 l. n. 146/2006 (reati aggravati dalla

La natura sanzionatoria della confisca per equivalente è generalmente riconosciuta dalla giurisprudenza e dalla dottrina

La giurisprudenza ha individuato alcuni principi in tema di sequestro che si riflettono sulle modalità esecutive della successiva confisca.

Il pubblico ministero:

- può richiedere il sequestro nei limiti del *quantum* del prezzo/profitto, senza indicare i beni che saranno individuati in sede esecutiva;
- può indicare specifici beni che coprono l'intero *quantum*;
- può indicare beni che non coprono l'intero *quantum*, con la conseguenza che il sequestro sarà disposto sui beni indicati (ovviamente all'esito della valutazione del giudice per le indagini preliminari) e sul valore residuo per il quale lo stesso pubblico ministero potrà procedere in sede esecutiva individuando ulteriori beni;

Il giudice che decide sulla richiesta (di norma il giudice per le indagini preliminari), trattandosi di confisca di valore, può disporre il sequestro, nei limiti del *quantum* corrispondente al profitto/prezzo del reato, senza necessità di individuare i beni da apprendere, attività riservata alla fase esecutiva demandata al pubblico ministero³⁹. Il giudice della cognizione, all'esito del processo, deve disporre la confisca, trattandosi di misura di sicurezza obbligatoria. In particolare:

- in presenza di beni sequestrati, ne dispone la confisca fino al valore corrispondente al *quantum* riconosciuto (eventualmente revocando il sequestro di parte dei beni) ovvero, se i beni sono di valore inferiore, ne dispone la confisca aggiungendo il valore mancante (perciò da eseguire in fase esecutiva, dopo la definitività della sentenza);
- in assenza di previo sequestro, indica solo l'importo complessivo da apprendere, spettando al pubblico ministero l'individuazione dei beni nella fase esecutiva, dopo la confisca definitiva⁴⁰.

Il giudice dell'esecuzione, infine, stante la natura obbligatoria della confisca, dovrà disporla (anche con la sola indicazione del *quantum*) in fase esecutiva qualora il giudice della cognizione non vi abbia proceduto⁴¹.

Dunque, si possono verificare casi in cui sia disposta la confisca di un determinato importo, equivalente a quello del prezzo o del profitto non rinvenuto, ma manchi il sequestro dei beni in tutto o in parte idoneo a incamerare l'intero valore confiscato. In assenza di regolamentazione si registrano prassi operative molto diverse, che impegnano pubblici ministeri e giudici dell'esecuzione alla costante ricerca di utili principi.

Per le ragioni ora esposte la Commissione Lattanzi proponeva la regolamentazione adottata dalla l. n. 134/2021 «*per risolvere in via definitiva la tematica, complessa, relativa alle modalità di esecuzione della confisca per equivalente, quando essa non sia preceduta dalla materiale apprensione, già in sede di sequestro, di specifici beni*».

transnazionalità).

³⁹ Giurisprudenza costante, ad esempio, Cass., Sez. VI, 25/10/2017, n. 53832, Cavicchi e altro, in Ced Cass. n. 271736.

⁴⁰ Giurisprudenza costante, ad esempio, Cass., Sez. VI, 25/10/2017, n. 53832, Cavicchi e altro, cit.

⁴¹ Giurisprudenza costante, da ultimo, Cass., Sez. I, 11/12/2019, n. 282, Primiterra, in Ced cass. n. 278464.

L'esecuzione con le forme previste per le pene pecuniarie è stata già adottata in una ipotesi analoga dall'art. 735-bis c.p.p., in cui manca il previo sequestro, per l'esecuzione di provvedimenti resi da Autorità straniera che abbiano ad oggetto una «confisca consistente nella imposizione del pagamento di una somma di denaro corrispondente al valore del prezzo, del prodotto o del profitto del reato».

La scelta di regolamentare nel dettaglio l'esecuzione della confisca per equivalente, quando non abbia ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, con la modalità propria dell'esecuzione delle pene pecuniarie appare congrua in quanto la confisca per equivalente, come per le condanne a pena pecuniaria, comporta, per il destinatario l'obbligo di corrispondere un importo pecuniario, e per lo Stato consiste in un titolo esecutivo per quel medesimo importo.

5.2. La disciplina dello schema di decreto delegato.

L'art. 41, lett. i), n. 2), dello schema di decreto inserisce all'art. 86 disp. att. c.p.p. il comma 1-bis, secondo cui «Qualora sia stata disposta una confisca per equivalente di beni non sottoposti a sequestro o, comunque, non specificamente individuati nel provvedimento che dispone la confisca, l'esecuzione si svolge con le modalità previste per l'esecuzione delle pene pecuniarie, ferma la possibilità per il pubblico ministero di dare esecuzione al provvedimento su beni individuati successivamente al provvedimento di confisca.».

Il testo evita di riferirsi alle sole ipotesi in cui la confisca «non ha a oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro». Correttamente si richiamano solo i «beni non sottoposti a sequestro».

Per evitare incertezze la disposizione precisa che la regolamentazione riguarda, in ogni caso in cui i beni non siano «specificamente individuati nel provvedimento che dispone la confisca». Sono comprese, così, tutte le ipotesi possibili in cui manchi il previo sequestro di beni (ad esempio, di aziende o quote sociali, con i corrispondenti beni aziendali, pur consentito dall'art. 104 disp. att. c.p.p. e di frequente applicazione), ovvero il provvedimento di confisca non precisi i beni che devono intendersi confiscati perché individuati nel corso del processo e non sottoposti a sequestro.

La specificazione operata non è in eccesso di delega in quanto si desume dalla norma del legislatore delegante la volontà di disciplinare l'esecuzione della confisca per equivalente in ogni ipotesi in cui manchi un previo sequestro di qualunque bene (mobile, mobile registrato, immobile, quote sociali, azienda) idoneo a soddisfare, anche solo parzialmente, il *quantum* della confisca.

Opportuno l'inciso finale della nuova disposizione per cui è «ferma la possibilità per il pubblico ministero di dare esecuzione al provvedimento su beni individuati successivamente al provvedimento di confisca». Si conferma lo specifico ruolo del pubblico ministero che ha l'onere di svolgere le indagini dirette a individuare beni nella disponibilità indiretta del condannato, in precedenza non sequestrati, su cui eseguire la confisca per equivalente divenuta definitiva. La disposizione è in linea con la *ratio* della confisca per equivalente, diretta a riequilibrare gli effetti del delitto recuperando quanto illecitamente sottratto e

impone un procedimento che consenta di raggiungere questa finalità, evitando le frequenti operazioni elusive dirette a conservare il vantaggio illecitamente conseguito.

Manca, però, una specifica disciplina di tutela degli interessati qualora all'esito delle indagini svolte dal pubblico ministero dovessero essere sottoposti a vincolo beni nella disponibilità diretta o indiretta del condannato; sarebbe utile prevedere l'intervento del giudice dell'esecuzione, come già previsto dalla giurisprudenza, per contestare la disponibilità dei beni o il valore individuato⁴².

L'espressa previsione delle modalità di esecuzione della confisca per equivalente in assenza di previo sequestro di beni ovvero di confisca disposta su beni non determinati, inserita nel comma 1-bis dell'art. 86 delle disp. att. c.p.p., comporta che sia risolta inequivocabilmente l'incertezza sulle modalità esecutive in presenza di beni sequestrati. In tale ipotesi si applica la disciplina generale contenuta nel comma 1 dell'art. 86 (che, come si vedrà, è stato solo parzialmente modificato) secondo cui «*La cancelleria provvede alla vendita delle cose di cui è stata ordinata la confisca, salvo che per esse sia prevista una specifica destinazione*». Sul punto si era già osservato che non essendo prevista una specifica destinazione per i beni genericamente confiscati per equivalente non poteva che trovare applicazione l'art. 86, comma 1, disp. att. c.p.p., laddove specifiche destinazioni erano e sono previste, ad esempio, dal d.lgs. n. 159/2011 per i beni confiscati nel procedimento di prevenzione (art. 110, comma 2, lett. d) e ai sensi dell'art. 240-bis c.p. (confisca allargata o estesa) ovvero per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. (art. 110, comma 2, lett. e) e art. 104-bis, comma 1-quater, disp. att. c.p.p.).

Lo schema si limita a richiamare «*le modalità di esecuzione delle pene pecuniarie*», dunque, l'art. 660 c.p.p.

Sono note le criticità del vigente procedimento, con un'altissima percentuale di pene pecuniarie non pagate, che prevede «*l'intervento, in successione, dell'ufficio del giudice dell'esecuzione, dell'agente della riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza. A tutti questi soggetti sono demandati plurimi adempimenti più o meno complessi, che tuttavia non riescono, allo stato, ad assicurare né adeguati tassi di riscossione delle pene pecuniarie, né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate*» (Corte cost. sent. n. 279/2019).

Il tema è affrontato dalla relazione illustrativa in cui si richiama l'art. 1 comma 16 della l. n. 134/2021, che delega il Governo a modificare la disciplina in materia di esecuzione e conversione delle pene pecuniarie: «*L'esigenza di semplificare e razionalizzare l'esecuzione della pena pecuniaria emerge dai dati statistici citati in altra parte di questa relazione, che testimoniano come le percentuali di riscossione siano bassissime. La volontà della legge delega, come emerge da una lettura congiunta dei richiamati criteri direttivi, è di introdurre meccanismi efficaci per l'esecuzione tanto delle pene pecuniarie, quanto della confisca per equivalente, nell'ipotesi di cui si è detto. In attuazione della legge delega, pertanto, la nuova disciplina dell'esecuzione della*

⁴² Cass., Sez. V, 02/12/2014, n. 9738, Giallombardo, in Ced. cass., n. 262893 «*In tema di confisca per equivalente, il giudice della cognizione, nei limiti del valore corrispondente al profitto del reato, può disporre il provvedimento ablatorio anche in mancanza di un precedente provvedimento cautelare di sequestro e senza necessità di individuare i beni da apprendere, potendo il destinatario ricorrere al giudice dell'esecuzione qualora si ritenga pregiudicato dai criteri adottati dal P.M. nella selezione dei cespiti da confiscare*».

pena pecuniaria troverà applicazione, in quanto compatibile, anche per l'esecuzione della confisca per equivalente. Ciò è coerente con la natura di sanzione penale riconosciuta come propria di tale forma di confisca dalla giurisprudenza e dalla dottrina. La conversione della confisca per equivalente in una pena sostitutiva, finalizzata alla coercizione dell'adempimento, ove possibile, è d'altra parte misura già prevista in altri ordinamenti europei e giudicata compatibile con il diritto UE (cfr. Corte di Giustizia, Prima Sezione, 10 gennaio 2019, Causa C-97/18 ET). Essa è d'altra già prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, richiamata dal citato art. 735 bis c.p.p.».

Troverà applicazione il procedimento disciplinato dal nuovo testo dell'art. 660 c.p.p., introdotto dall'art. 38, comma 1, lett. c), dello schema, in applicazione dell'art. 1, comma 16 della l. n. 134/2021, le cui ragioni ispiratrici e le singole disposizioni sono ben illustrate al Capitolo II della relazione illustrativa allo schema di decreto cui si può rinviare⁴³. Si potrà giungere, dunque, accertato il mancato pagamento alla conversione prevista dai nuovi testi degli artt. 660 c.p.p., 102, 103 l. n. 689/1989, anche nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo ovvero, se il condannato si oppone, nella detenzione domiciliare sostitutiva.

6. La vendita dei beni confiscati.

6.1. La disciplina della l. n. 134/2021.

Prevede l'art. 1, comma 14, lett. a), seconda parte, l. n. 134/2021 che la «*vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale avvenga con le forme di cui agli articoli 534 -bis e 591 -bis del codice di procedura civile*».

La norma è stata proposta dalla Commissione Lattanzi con l'obiettivo di «*risolvere la questione delle competenze e delle modalità di liquidazione dei beni definitivamente confiscati nell'ambito di processi penali in ordine a reati per i quali non si applicano le disposizioni del codice antimafia (come avviene, invece, per la confisca cd. allargata, di cui già al 12-sexies d.l. 306/92, ormai importata nel tessuto codicistico all'art. 240-bis c.p.) ...la proliferazione nell'ordinamento di una pluralità di ipotesi di confisca ha comportato la congestione delle cancellerie degli uffici giudiziari, anche in ragione del fatto che si tratta di uffici strutturalmente*

⁴³ Questa la premessa della relazione illustrativa: «*Gli interventi in tema di pena pecuniaria mirano, con le parole della legge delega (art. 1, co. 16), a "restituire effettività" a tale tipologia di pena principale (art. 17 c.p.), alla quale sono riconducibili la multa (pena principale per i delitti) e l'ammenda (pena principale per le contravvenzioni). La premessa di un simile obiettivo è la notoria quanto annosa condizione. generale di ineffettività della pena pecuniaria, che di norma, come da decenni denunciano gli studiosi del diritto penale – da ultimo, in un documento dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale – non viene né eseguita né convertita. L'ineffettività della pena pecuniaria è imputabile all'inefficienza delle procedure di esecuzione, che richiedono di essere radicalmente riviste: l'efficienza del processo penale, secondo la volontà della legge delega – in tema di pene pecuniarie così come in materia di pene sostitutive delle pene detentive – deve infatti estendersi anche alla fase dell'esecuzione e contribuire all'effettività della pena. Un processo efficiente che, in caso di condanna, sfocia in pene ineffettive, perché non eseguite, non risponde alle finalità di prevenzione generale e speciale della pena, che trova applicazione attraverso il processo e l'attività giurisdizionale e amministrativa. Di qui lo sforzo per rendere effettiva la pena pecuniaria che, nel sistema italiano, è notoriamente l'unica pena principale alternativa a quella detentiva (cfr. art. 17 c.p.): un'alternativa oggi non credibile, come denuncia da tempo la dottrina, proprio e anche in ragione della sua generale ineffettività.*».

non attrezzati per gestire questo tipo di attività in tutti i casi (sempre più frequenti) nei quali non si tratta di vendere beni mobili di agevole commercializzazione, per i quali già è possibile per gli uffici avvalersi utilmente dell'IVG, in forza dell'art. 13 del reg. di esecuzione del c.p.p. o dell'art. 152 del TU spese di giustizia. Questioni delicate si sono poste, ad esempio, per la liquidazione di aziende o quote societarie. Ma una questione analoga si pone con riferimento alla liquidazione di beni immobili, che vede le cancellerie penali sprovvedute delle conoscenze delle problematiche inerenti alle vendite immobiliari e che, dalle informazioni disponibili, ha condotto a una generalizzata stasi dei procedimenti. Il tutto senza che ci si possa neppure avvalere della competenza all'Agenzia nazionale per i beni confiscati, vista la perimetrazione del suo ambito di intervento prevista dal recente Codice della crisi di impresa».

La disposizione affronta un tema cruciale, rappresentato dalla difficoltà di esecuzione dalle numerose confische definitive (in particolare, per equivalente) di beni immobili, quote sociali e aziende, per cui sono intervenute prassi operative divergenti anche con riferimento alla gestione dei beni definitivamente confiscati.

Attualmente la disciplina dell'esecuzione della confisca è contenuta nell'art. 86, comma 1, disp. att. c.p.p., secondo cui *«La cancelleria provvede alla vendita delle cose di cui è stata ordinata la confisca, salvo che per esse sia prevista una specifica destinazione.»*. Nessuna regolamentazione è prevista per l'amministrazione dei beni tra la confisca definitiva e destinazione e/o vendita⁴⁴. La norma è stata scritta nel 1989, quando non esistevano le forme di confisca allargata o estesa, per equivalente e obbligatoria; perciò, si applicava in pochi casi e per beni determinati (generalmente veicoli).

Una specifica destinazione (e regolamentazione dell'amministrazione dei beni confiscati definitivamente) è stata prevista dagli artt. 104-bis, comma 1-*quater*, disp. att. c.p.p. e 110, comma 2, lett. e), d.lgs. n. 159/2011, con rinvio alla regolamentazione del d.lgs. n. 159/2011 per la confisca di prevenzione e competenza dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata⁴⁵. Questa disciplina si riferisce testualmente alla *«confisca in casi particolari prevista dall'articolo 240-bis del codice penale o dalle altre disposizioni di legge che a questo articolo rinviano»*, originariamente prevista dall'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, conv. nella l. n. 356/1992 (confisca definitiva *allargata* o *estesa* o per *sproporzione*) nonché alle confische per delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.

6.2. La disciplina dello schema di decreto delegato.

L'art. 41, lett. i), n. 1), dello schema, in attuazione dell'art. 1, comma 14, lett. b), l. n. 134/2021, modifica l'art. 86, comma 1, disp. att. c.p.p. aggiungendo un secondo periodo secondo cui *«Il compimento delle operazioni di vendita può essere delegato a un istituto all'uopo autorizzato o ad uno dei professionisti indicati negli articoli 534 bis e 591 bis del codice di procedura civile, con le modalità ivi previste, in quanto compatibili»*.

⁴⁴ In tal senso, in motivazione, Cass., Sez. I, 3/10/2020, n. 30422, Synergo Consorzio Nazionale, in Ced. cass., n. 279736.

⁴⁵ Giurisprudenza costante, recentemente, Cass., Sez. III, 12/12/2019, n. 14738, Marchio, in Ced. cass., n. 279462.

Dunque, per le modalità di liquidazione dei beni definitivamente confiscati nell'ambito di processi penali per reati per i quali non si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 (o altre leggi speciali) si consente alle cancellerie penali di delegare le operazioni di vendita prevista dalle disposizioni degli articoli 534-bis e 591-bis del codice di procedura civile.

Si provvede concretamente a “decongestionare” le cancellerie degli uffici giudiziari, non attrezzate per gestire la vendita di beni come aziende, quote societarie, ma anche beni immobili. Le cancellerie potranno procedere direttamente alla vendita dei beni confiscati, come avviene attualmente avvalendosi dell'istituto autorizzato, oppure delegarla a professionisti esterni in conformità alle citate norme del codice di procedura civile.

Invero, la norma dello schema si limita, sostanzialmente, a riprodurre il testo della delega non affrontando direttamente il tema della gestione dei beni dalla confisca definitiva alla concreta vendita dei beni, affidata durante il procedimento all'amministratore giudiziario nominato ai sensi e sotto la direzione del giudice che ha disposto il sequestro, pur se una soluzione si può rinvenire nelle modifiche apportate all'art. 104-bis disp. att. c.p.p. (*sub*, par.7.2).

7. L'amministrazione dei beni sequestrati.

7.1. La disciplina della l. n. 134/2021.

L'art. 1, comma 14, lett. b), l. n. 134/2021 prevede che il decreto legislativo di modifica del codice di procedura e delle relative norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, disciplini «*l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati in conformità alle previsioni dell'articolo 104-bis disp. att. c.p.p.*»

La disposizione, proposta dalla Commissione Lattanzi, non trova alcuna spiegazione nella relazione di accompagnamento.

Anche i lavori parlamentari non offrono utili elementi. Vi è solo un cenno nel dossier dell'Ufficio studi del Senato e della Camera dei Deputati del 30 agosto 2021 ove si legge «*L'intento della previsione è di: favorire l'amministrazione dinamica e non la semplice custodia dei beni sequestrati ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p.; rafforzare la tutela dei terzi titolari di diritti sui beni sottoposti a vincolo già nella fase di cognizione del procedimento penale; assumere quale modello di riferimento per tutte le tipologie di sequestro preventivo a fini di confisca a carico di persone fisiche e di persone giuridiche le norme in tema di amministrazione e gestione dei beni sequestrati e confiscati contenute nel codice antimafia, che contiene una disciplina volta ad evitare, per quanto possibile, la perdita di produttività anche occupazionale dei beni sottoposti a vincolo a salvaguardia degli interessi sociali ed economici coinvolti; introdurre regimi differenziati di disciplina tra i sequestri e le confische nei casi di cui all'art. 240-bis c.p. e 51, comma 3 bis c.p.p., da un lato, e tutti gli altri sequestri e confische penali dall'altro*».

Il contenuto dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p., cui il legislatore delegato deve conformare l'amministrazione dei beni sequestrati e dei beni confiscati, assai scarno, non sembra essere un utile punto di riferimento per individuare la portata degli interventi

consentiti. Questi possono, però, desumersi dalle esigenze di coordinamento che nascono dalla stratificazione normativa in materia verificatasi negli ultimi anni, quanto meno dalla prevista entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa di cui al d.lgs. n. 14/2019 (all'epoca, 15 maggio 2022) e le interpretazioni sull'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 (relative a sequestro e confisca di prevenzione) a diverse forme di confisca derivanti da evoluzioni normative non sempre coerenti o coordinate consentiranno al legislatore delegato di mettere ordine in una complessa materia dai plurimi risvolti applicativi.

7.2. La disciplina dello schema di decreto delegato.

L'art. 41, lett. l, nn. da 1 a 5), in applicazione dell'art. 1, comma 14, lett. a), seconda parte, l. n. 134/2021, apporta limitate modifiche ad alcuni commi dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p. in materia di amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati.

La relazione illustrativa precisa «*Le norme contenute nell'art. 104-bis disp. att. c.p.p. continuano a disciplinare l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro preventivo, conformemente alla ratio della direttiva di cui alla lett. b) dell'art. 1 comma 14 della legge delega. La soluzione prescelta determina anche un coordinamento con la disciplina dei commi 1-bis e 1-quater dell'art. 104-bis modificata dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, entrata in vigore il 15 luglio 2022, senza necessità di ulteriori modifiche*». Dunque, si è scelto di operare limitate modifiche al testo dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p., come emendato dal Codice delle crisi d'impresa entrato in vigore il 15 luglio 2022 che ha risolto numerose difficoltà operative verificatesi in presenza delle diverse forme di confisca introdotte nel nostro ordinamento e al necessario coordinamento.

È utile una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della disciplina dell'amministrazione dei beni sequestrati.

Il sequestro e la confisca di prevenzione hanno trovato una coerenza normativa, quanto meno con il d.lgs. n. 159/2011 (per i procedimenti iniziati dopo il 13 ottobre 2011) e con i commi 194 ss l. n. 228/2012 (per i procedimenti iniziati prima del 13 ottobre 2011), disciplinando in modo coerente e coordinato numerose questioni che si pongono e che interessano in questa sede:

- 1) l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati (Titolo III, Capi I e II), ivi compresi i rapporti pendenti con i terzi;
- 2) la tutela dei terzi (anche titolari di diritti reali di garanzia, di diritti reali e personali di godimento) dei beni sequestrati e poi confiscati (Titolo IV, Capi I e II);
- 3) i rapporti con le procedure concorsuali (Titolo IV, Capo III);
- 4) l'amministrazione e destinazione dei beni definitivamente confiscati.

Plurimi interventi normativi e interpretazioni giurisprudenziali hanno progressivamente esteso le disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 ai sequestri e alle confische penali. Questa la disciplina applicabile prima delle modifiche apportate dal Codice delle crisi d'impresa:

- a) per sequestro e confisca ex art. 240 bis c.p. (e per le norme di leggi speciali che espressamente a questo articolo rinviano) e disposti per delitti di cui all'art. 51 comma 3-

bis c.p.p., si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 in materia di amministrazione dei beni sequestrati, tutela dei terzi e destinazione dei beni confiscati (art. 104-*bis* comma 1-*quater*, disp. att. c.p.p. e art. 110, comma 1, lett. lett. c) ed e), d.lgs. n. 159/2011). Vi sono incertezze sull'applicazione dei rapporti con le procedure concorsuali;

b) per i sequestri funzionali a forme di confisca diverse da quelle *supra* a), si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 per l'amministrazione dei beni sequestrati (art. 104-*bis*, commi 1-*bis* e 1-*ter*, disp. att. c.p.p.), mentre vi sono incertezze sull'operatività delle norme relative alla tutela dei terzi (pur se la giurisprudenza tende sempre più a richiamarle). Si esclude l'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 159/2011, sia per la regolamentazione dei rapporti con le procedure concorsuali (giurisprudenza costante che elabora principi propri risalenti a Cass. pen. S.U. 29951/2004, Focarelli), sia per la destinazione dei beni confiscati.

La disciplina è mutata radicalmente con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 14/2019 (15 luglio 2022) che prevede agli artt. 317 e ss e 373 (che riscrive i commi 1-*bis* e 1-*quater* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.)⁴⁶:

- per ogni forma di sequestro, compreso quello impeditivo ex art. 321, comma 1, c.p.p., l'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 in materia di amministrazione dei beni sequestrati;

- per ogni forma di sequestro (escluso quello impeditivo ex art. 321) e confisca penale, l'applicabilità delle disposizioni dell'intero Titolo IV del d.lgs. n. 159/2011, dunque in materia di tutela dei terzi e rapporti con le procedure di liquidazione giudiziale (artt. 317 ss). Non trovano applicazione le disposizioni sull'amministrazione e destinazione dei beni confiscati;

- per sequestro e confisca ex art. 240-*bis* c.p. e per delitti ex art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., l'applicabilità di tutte le disposizioni del d.lgs. n. 159/2011: amministrazione dei beni sequestrati, tutela dei terzi compresi i rapporti con la liquidazione giudiziale, amministrazione e destinazione dei beni confiscati.

Lo schema di decreto, come ricordato, apporta alcune modifiche all'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.⁴⁷ che nella relazione illustrativa vengono indicate come derivanti solo dal

⁴⁶ Cfr. G. MASTRANGELO, [Le soluzioni del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza al problema della sovrapposizione dei sequestri penali con le procedure liquidatorie](#), in questa Rivista, 8 maggio 2020.

⁴⁷ Questo il testo dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. con evidenziate le modifiche:

«1. ~~Nel caso~~ In tutti i casi in cui il sequestro preventivo o la confisca ~~abbia~~ abbiano per oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione, esclusi quelli destinati ad affluire nel Fondo unico giustizia, di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'autorità giudiziaria nomina un amministratore giudiziario scelto nell'Albo di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni. Con decreto motivato dell'autorità giudiziaria la custodia dei beni suddetti può tuttavia essere affidata a soggetti diversi da quelli indicati al periodo precedente.

1-*bis*. Si applicano le disposizioni di cui al Libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni nella parte in cui recano la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione dei beni. ~~Quando il sequestro è disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del codice~~. In caso di sequestro disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del codice o di confisca, ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziale si applicano, altresì, le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del citato decreto legislativo.

coordinamento con la disciplina del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, ormai entrata in vigore, senza offrire ulteriori chiarimenti.

Alla luce delle precisazioni ora esposte è possibile esaminare le modifiche apportate all'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. dai nn. da 1 a 5 dell'art. 41, lett. l, l. n 134/2021

Il n. 1) prevede due modifiche al comma 1 della norma in esame:

- le parole: «*Nel caso*» sono sostituite dalle seguenti: «*In tutti i casi*»;

- e la parola: «*abbia*» è sostituita dalle seguenti: «*o la confisca abbiano*».

Se la prima modifica è di carattere formale, la seconda inserisce anche la confisca tra i provvedimenti che richiedono la nomina dell'amministratore giudiziario. Orbene, se la confisca è preceduta da sequestro, in quella fase è stato nominato l'amministratore giudiziario che prosegue la sua opera fino alla confisca definitiva, sempre che il sequestro non sia revocato, in quanto le pronunce sulla confisca in primo e secondo grado ai sensi dell'art. 323, comma 3, c.p.p. consentono il permanere degli effetti del sequestro. Se, invece, viene disposta dal giudice la confisca durante il procedimento, senza il contestuale sequestro, questa non è esecutiva, sicchè non vi è necessità di nominare un amministratore giudiziario.

L'inserimento del termine confisca nel comma 1 potrebbe spiegarsi, e comunque interpretarsi, con la necessità di nominare l'amministratore giudiziario che assumerà le sue funzioni con la definitività della confisca (non preceduta da sequestro), come spesso accade per la confisca per equivalente, consentendo la gestione dei beni confiscati fino alla loro definitiva destinazione, con la vendita prevista dall'art. 86, comma 1, disp. att. c.p.p. Con tale interpretazione si colmerebbe la criticità tuttora presente, consentendo lo spossessamento e la gestione del bene confiscato (non preceduto da sequestro) da parte dell'amministratore giudiziario, sotto la direzione del giudice dell'esecuzione, non sembrando applicabile l'art. 104-*bis*, comma 1-*ter* (competenza del giudice che ha disposto il sequestro).

1-ter. I compiti del giudice delegato alla procedura sono svolti nel corso di tutto il procedimento dal giudice che ha emesso il decreto di sequestro ovvero, nel caso di provvedimento emesso da organo collegiale, dal giudice delegato nominato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 35, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni.

-quater. Ai casi di sequestro e confisca in casi particolari previsti dall'articolo 240-bis del codice penale o dalle altre disposizioni di legge che a questo articolo rinviano, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice, si applicano le disposizioni del titolo IV del Libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Si applicano inoltre le disposizioni previste dal medesimo decreto legislativo in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e di esecuzione del sequestro. In tali casi l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati, fino al provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello e, successivamente a tale provvedimento, amministra i beni medesimi secondo le modalità previste dal citato decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. ~~Restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno.~~

1-quinquies. Nel processo di cognizione devono essere citati i terzi titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni in sequestro, di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo.

1-sexies. ~~Le disposizioni dei commi 1-quater e 1-quinquies si applicano anche nel caso indicato dall'articolo 578-bis del codice.~~ In tutti i casi di sequestro preventivo e confisca restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nel caso indicato dall'articolo 578-bis del codice».

Il n. 2) prevede che al comma 1-*bis* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. le parole: «Quando il sequestro è disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del codice» siano sostituite dalle seguenti: «In caso di sequestro disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del codice o di confisca». La modifica, con l'introduzione ancora una volta del termine confisca, sembra confermare l'interpretazione proposta con riferimento all'analogo inserimento previsto al comma 1 del termine "confisca".

Il n. 3) prevede la soppressione del comma 1-*quater*, ultimo periodo, dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. «Restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno» che attualmente trova applicazione solo per la confisca prevista dall'art. 240-*bis* c.p., estendendo il relativo principio, con la modifica che sarà ora esaminata, a ogni ipotesi di confisca.

Il n. 4) procede alla sostituzione integrale del comma 1-*sexies* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., secondo cui «Le disposizioni dei commi 1-*quater* e 1-*quinqies* si applicano anche nel caso indicato dall'articolo 578-*bis* del codice», prevedendo il seguente testo: «1-*sexies*. In tutti i casi di sequestro preventivo e confisca restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nel caso indicato dall'articolo 578-*bis* del codice.».

In primo luogo, si estende, opportunamente e facendo venire meno un'ingiustificata disparità di trattamento, la salvezza (vale a dire la prevalenza) dei diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno in ogni ipotesi di confisca, prima prevista sola per la confisca ex art. 240-*bis* c.p. dal soppresso comma 1-*quater* da ultimo citato.

In secondo luogo, si estende testualmente alla confisca prevista dall'art. 578-*bis* c.p.p. (decisione sulla confisca in casi particolari nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione) l'intera regolamentazione contenuta nei precedenti commi dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. e non i soli testi dei commi 1-*quater* e 1-*quinqies*. La disposizione recepisce la giurisprudenza della Corte di cassazione che, estendendo la portata applicativa dell'art. 578-*bis* c.p.p. a varie forme di confisca, ha affermato che a tutte si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 (relativo a sequestro e confisca di prevenzione) in tema di amministrazione dei beni sequestrati, destinazione dei beni confiscati e tutela dei terzi in forza dell'art. 104-*bis*, comma 1-*sexies*, disp. att. c.p.p. che prevede l'applicabilità del precedente comma 1-*quater*⁴⁸.

Questa modifica appare particolarmente rilevante per gli effetti che ne derivano, prevedendo testualmente l'estensione dell'applicabilità delle disposizioni su sequestro e destinazione dei beni confiscati previste dal d.lgs. n. 159/2011 (relativo a sequestro e confisca di prevenzione) anche alle forme di confisca previste dall'art. 578-*bis* c.p.p., sulla scia di un'interpretazione che discendeva da alcuni principi delineati dalla Corte di cassazione, sulla base dell'evoluzione normativa del citato art. 578-*bis* c.p.p. (cfr. *supra*, par. 3.2)

⁴⁸ In tal senso, seppur con riferimento alla sola competenza dell'Agenzia in materia di tutela dei terzi, Cass., Sez. III, 15/12/2020, n. 39201/2021, Intesa Sanpaolo, non massimata.

Infine, il n. 5) modifica la rubrica attuale («*Amministrazione dei beni sottoposti a sequestro preventivo e a sequestro e confisca in casi particolari. Tutela dei terzi nel giudizio*») che diviene: «*Amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e confisca. Tutela dei terzi nel giudizio*». La modifica ha, in primo luogo, carattere formale, descrivendo correttamente il contenuto dell'articolo, relativo a ogni ipotesi di sequestro e confisca, pur se con il comma 1-*quater* riferibile alla sola confisca ex art. 240-bis c.p. La modifica, inoltre, ha natura sostanziale per due ragioni: da un lato, conferma l'interpretazione che si è proposta in ordine all'inserimento della "confisca" ai commi 1 e 1-*bis*; dall'altra, consente di interpretare il comma 1-*quinqüies*, che prevede la citazione nel processo di cognizione dei terzi titolari di diritti personali o reali di godimento sui beni in sequestro, come relativo a ogni ipotesi di confisca, pur se il testo era stato introdotto in forza del d.lgs. n. art. 3, comma 3, n. 21/2018 lett. a) che prevedeva la mera ricognizione di quanto previsto dall'ar. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992 (precisamente al comma 4-*quinqüies*).

Va dato atto al Governo di avere presentato tempestivamente lo schema di decreto delegato previsto dalla l. n. 134/2021, per l'urgenza di procedere ai numerosi interventi ivi previsti.

Le disposizioni in materia di sequestro e confisca sono in larga parte condivisibili, ad eccezione della norma di cui all'art. 578-*ter* c.p.p., per la quale sarebbe opportuna una modifica idonea a garantire la pronuncia della confisca disposta in primo grado, pur se l'improcedibilità interviene nei gradi successivi. Diversamente, si avvierebbe un arretramento rispetto a principi, costituenti patrimonio comune dell'ordinamento nazionale e internazionale: a fronte dei consistenti profitti della criminalità di diversa natura (organizzata, economica, da corruzione, ma anche comune, si pensi alla truffa ai danni dell'anziano in cui il profitto è stato sequestrato e va restituito al condannato in primo grado a seguito della declaratoria di improcedibilità) non può consentirsi che beni illecitamente acquisiti possano rimanere nel patrimonio di chi li ha accumulati per ragioni di ordine strettamente formale, con la declaratoria di improcedibilità, pur dopo una confisca dichiarata in primo grado con tutte le garanzie del contraddittorio.

Il procedimento ben potrebbe proseguire, o innanzi al giudice penale o al giudice della prevenzione (o con le modalità che si riterrà di adottare), ai soli fini della confisca, naturalmente garantendo tutti i diritti previsti dal codice di rito al fine dell'accertamento dei presupposti dell'ablazione, ivi compresi i motivi di impugnativa relativi alla responsabilità.

In conclusione, un ordinamento moderno non può che dare piena applicazione a un principio affermato dalla giurisprudenza, anche costituzionale, con riferimento alla confisca di prevenzione ma avente carattere generale, per cui la confisca «*costituisce non già una sanzione, ma piuttosto la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione, la quale determina – come ben evidenziato dalla recente pronuncia, già menzionata, delle sezioni unite della Corte di cassazione – un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità, risultando "sin troppo ovvio che la funzione sociale della proprietà privata possa essere assolta solo all'indeclinabile condizione che il suo acquisto sia*

conforme alle regole dell'ordinamento giuridico. Non può, dunque, ritenersi compatibile con quella funzione l'acquisizione di beni contra legem, sicché nei confronti dell'ordinamento statale non è mai opponibile un acquisto inficiato da illecite modalità" (Cass., sez. un., n. 4880 del 2015)»⁴⁹.

⁴⁹ Corte cost. sent n. 24/2019, cit.