

**LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALE:
RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA PRASSI
BOLOGNESE ***



*Sergio Ippedico ***

SOMMARIO 1. Introduzione. – 2. Le proposte pervenute e definite. – 3. Le tipologie di proposta. – 4. Le categorie di pericolosità accertate. – 5. L’esito dei giudizi. – 5.1. Esito nella prevenzione ablatoria. – 5.2. Esito nella prevenzione collaborativa. – 6. Il sequestro nel giudizio di confisca. – 7. L’estensione del periodo di pericolosità. – 8. Il rapporto tra precedenti penali e pericolosità. – 9. Le tipologie di criminalità nei procedimenti di confisca. – 10. Le tipologie di infiltrazioni nelle imprese richiedenti il controllo giudiziario. – 11. I settori economici coinvolti nei procedimenti di controllo giudiziario. – 12. Durata dell’applicazione del controllo giudiziario. – 13. Conclusioni.

1. Introduzione

Negli ultimi anni la materia della prevenzione ha vissuto una stagione di rinascita. Il discorso vale in particolare per le misure preventive patrimoniali, interessate da ricorrenti novità normative e da approfondite riflessioni della dottrina¹. Ciò a differenza di quanto avvenuto in passato, quando la materia è spesso sfuggita alle tradizionali attenzioni delle discipline penalistiche². Vale la pena ricordare, infatti, che la

* Il lavoro trae origine dal progetto di ricerca dal titolo “*La tutela preventiva dell’ordine pubblico economico: studio sulle misure di prevenzione patrimoniali nel Tribunale di Bologna*”, realizzato nel percorso di dottorato presso l’Università di Bologna, 36° ciclo, tra il 2020 e il 2025, con la supervisione del Prof. Renzo Orlandi.

** Dottore di ricerca in diritto processuale penale nell’Università di Bologna.

¹ Da ultimo, v. M. ARBOTTI, *La prevenzione patrimoniale non ablativa. Profili dogmatici e limiti costituzionali della prevenzione “mite”*, Giappichelli, Torino, 2026.

² Fa eccezione l’importante convegno di Alghero del 1974, con una memorabile relazione di Franco Bricola. All’epoca, non esistevano ancora le misure patrimoniali (sarebbero arrivate otto anni dopo), ma la critica di Bricola contro le misure di prevenzione personale fu impietosa. La generale mancanza di attenzioni sembra comunque comprensibile se si tiene conto del fatto che la prevenzione è attività tipica dell’amministrazione di pubblica sicurezza, a tutela delle istanze di difesa sociale e quindi estranea ai tradizionali interessi della scienza penale. Per questo motivo la materia è spesso passata sotto traccia, collocata nelle ultime pagine dei manuali di diritto penale, quasi mai in quelli di diritto processuale, oppure indicata come disciplina complementare: v., tuttavia, F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 2012. Sul tema cfr. R. ORLANDI, *Procedura Penale*, in M. CAVINA – A. LEGNANI ANNICCHINI, *Docta suas secum duxit Bononia leges - Storia della Facoltà di Giurisprudenza di Bologna (XIX-XX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 587; dello stesso Autore, v. anche *Ossessioni inquisitorie*

prevenzione è stata definita nel corso del tempo «lavoro sporco del diritto penale»³, «fiume carsico»⁴, «vizio occulto della penalità moderna»⁵ o «residuo della cattiva coscienza dello stato di diritto»⁶.

Grazie alle citate novità legislative, le misure preventive patrimoniali hanno ormai perso qualsiasi tratto settoriale o emergenziale, per inserirsi a pieno titolo tra gli strumenti ordinari di contrasto alla criminalità economica⁷. La stessa Unione Europea

nell'Italia repubblicana, in M. Donini, L. Garlati, M. Miletti, R. Orlandi (a cura di), *Cardini della modernità penale. Dal codice Rocco alle stagioni dell'Italia repubblicana*, Roma Tre Press, 2024, p. 209 ss.

³ F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione*, in *DisCrimen*, 12 settembre 2018, p. 2, dove spiega: «le misure di prevenzione hanno accompagnato tutta la storia recente del nostro ordinamento giuridico. E si sono sempre prestate a svolgere quel “lavoro sporco” che si esitava a chiedere al diritto penale tradizionale. Ed è per questo che, quasi per un certo senso di pudore, le misure di prevenzione, lungi dall’essere esibite come una medaglia al merito, assumevano una collocazione un po’ appartata nell’universo penalistico».

⁴ T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 196.

⁵ L. LACCHÈ, *Uno “sguardo fugace”. Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 438, che prosegue: «La “misura” di polizia denuncia la sua tendenziale refrattarietà a trovare nella legge il metro esaustivo. Per questo il tema-problema della pericolosità sociale *ante delictum* e la permanenza e pervasività contemporanea del “diritto penale d’autore” richiede uno sguardo meno fugace e, se possibile, rinnovato».

⁶ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione, Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari - Roma, 2000, p. 796, che individua tre ragioni principali: una bizzarra gerarchia di nobiltà tra il diritto civile, il diritto pubblico, il diritto penale e il diritto di polizia; una cattiva coscienza tale per cui le prassi di polizia, che spesso travalicano le forme costituzionali dello stato di diritto, svelerebbero i margini d’ineffettività delle dottrine liberal-democratiche; i tratti di classe della cultura giuridica e di quella politica visto che le misure di polizia sono destinate prevalentemente ai ceti poveri ed emarginati, sicché il loro studio viene trascurato dai tradizionali interessi accademici. L’Autore si esprime in termini di «schizofrenia della scienza giuridica: tanto attenta ai confini tra diritto penale e diritto amministrativo (...) quanto disattenta e deresponsabilizzata riguardo al grande universo delle misure poliziesche e amministrative restrittive della libertà personale».

⁷ Sull’evoluzione storica della prevenzione patrimoniale, che nasce negli anni ’60 del secolo scorso e si stratifica fino ai nostri giorni con interventi di carattere occasionale e senza un preciso disegno sistematico, v. S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 2000, p. 78, secondo cui la prevenzione «è il settore in cui la nostra legislazione ha mostrato con maggiore ‘costanza’ il carattere dell’emergenza ed al suo interno, in particolare, per quel concerne le misure destinate al controllo dell’attività mafiosa»; cfr. anche G. FIANDACA, *Le misure patrimoniali nelle fonti internazionali e il sistema penale italiano*, in AA.VV., *Misure patrimoniali nel settore penale: effettività e garanzie*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 13 e ss.; M.F. CORTESI, *Il sequestro e la confisca nel procedimento di prevenzione*, in M. Montagna (a cura di), *Sequestro e confisca*, Torino, 2017, pp. 491-512; D. FONDAROLI, *Dalle misure di prevenzione “antimafia” alle misure di prevenzione “antitutti”. Apoteosi della “regola del sospetto”* in R. Acquaroli, E. Fronza, A. Gamberini (a cura di), *La giustizia penale tra ragione e prevaricazione. Dialogando con Gaetano Insolera*, Aracne, Roma, 2021, p. 618; R. ORLANDI, *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza* in *Cass. pen.*, 3, 2019, p. 961, secondo cui «la scia

ne incentiva l'utilizzo, come dimostra la Direttiva 1265/2024/UE che fornisce un modello generale di confisca senza condanna riguardante i «patrimoni ingiustificati collegati a condotte criminose»⁸.

In questo panorama di rinnovato interesse per la prevenzione patrimoniale, appare utile osservare l'evolversi della realtà giudiziaria e cercare di offrire un contributo anche di tipo "empirico", in economia si direbbe *data driven*, a sostegno della riflessione scientifica⁹. Nelle pagine che seguono, in particolare, si espongono i risultati di una ricerca che ha inteso intercettare alcune linee di tendenza della materia restituite dalla prassi del Tribunale ordinario di Bologna¹⁰.

La ricerca riguarda tutti i provvedimenti in materia di prevenzione patrimoniale emessi tra il 2019 e il 2023 dalla sezione autonoma sulle misure di prevenzione del Tribunale del capoluogo emiliano.

I provvedimenti oggetto di analisi sono costituiti dai decreti in materia di confisca *ex art. 24 cod. ant.*, amministrazione giudiziaria *ex art. 34 cod. ant.* e controllo giudiziario *ex art. 34-bis cod. ant.* Come sarà possibile notare, lo studio si concentra di fatto sulle pronunce riguardanti la confisca e il controllo giudiziario, dal momento che nel quinquennio in esame è stato emesso un solo provvedimento di amministrazione giudiziaria, peraltro di rigetto¹¹.

Non vengono esaminate, invece, le interdittive antimafia (art. 84 cod. ant.) e le misure amministrative di prevenzione collaborativa (art. 94-*bis* cod. ant), benché

degli interventi normativi in questo lungo arco temporale dimostra come il procedimento di prevenzione abbia progressivamente assunto compiti che gli erano originariamente estranei».

⁸ Forse, proprio in virtù della collocazione dogmaticamente ibrida della prevenzione patrimoniale, il terreno per l'armonizzazione comunitaria appare molto più fertile rispetto a quanto accada con il diritto penale dei vari Stati nazionali. Sulla direttiva, v. A.M. MAUGERI, *La nuova direttiva 2024/1260 per il recupero e la confisca dei beni: un complessivo sforzo di armonizzazione per la lotta al crimine organizzato e all'infiltrazione criminale nell'economia*, in *Sistema Penale*, 30 dicembre 2024, pp. 40 e ss.; A. DEL GIUDICE, *La nuova direttiva europea sul sistema di asset recovery. Novità, impatti, prospettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3/2024, p. 1014.

⁹ V., ad esempio, lo studio di E. ZUFFADA, *Homo oeconomicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022.

¹⁰ Tutti provvedimenti giudiziari utilizzati sono stati reperiti presso la cancelleria dell'ufficio misure di prevenzione, previa autorizzazione del Presidente del Tribunale ordinario di Bologna. La raccolta e la classificazione dei dati contenuti nelle decisioni giudiziali è opera di chi scrive. Nessun provvedimento è stato oggetto di attività professionale.

¹¹ Sono stati oggetto di analisi solo *en passant* le proposte di prevenzione, i provvedimenti di sequestro, i verbali del procedimento, gli allegati alle proposte, il materiale prodotto dalla difesa dei soggetti coinvolti, eventuali decisioni di gradi successivi al primo, le interdittive antimafia citate nella proposta/richiesta di applicazione del controllo giudiziario.

rappresentino strumenti di primo piano nel sistema di prevenzione patrimoniale. Nondimeno, molte interdittive antimafia irrogate dai Prefetti emiliano – romagnoli sono comunque parte integrante dell’analisi poiché, fra tutti i provvedimenti in materia di controllo giudiziario emessi tra il 2019 e il 2023 nel distretto di Bologna, non vi è nessun caso in cui la decisione del Tribunale sia scaturita da una proposta avanzata dalla Procura della Repubblica *ex art. 34-bis*, comma 1, cod. ant. In altre parole, in tutti i casi esaminati nel quinquennio di riferimento, il provvedimento di ammissione al controllo delle aziende è stato sempre richiesto dalle imprese già destinatarie di interdittiva antimafia, intenzionate a sospendere gli effetti della misura amministrativa. Tutte le decisioni sul controllo giudiziario di seguito descritte, in definitiva, recano sempre il contenuto di almeno un’interdittiva antimafia. Quanto alle c.d. misure amministrative di prevenzione collaborativa, introdotte nel codice antimafia nel 2021, non è stato possibile inserirle nell’analisi per mancanza di numeri apprezzabili.

I provvedimenti raccolti sono stati ordinati sulla base di alcuni parametri, in modo da poterli classificare al fine di trarne conclusioni sistematiche. Con riferimento alla prevenzione ablatoria i parametri sono: la tipologia di misura patrimoniale, la tipologia di proposta, l’esito del giudizio, il periodo di pericolosità accertato, la presenza o meno del sequestro, la presenza o meno di un soggetto destinatario già pregiudicato, la tipologia di criminalità emersa nel giudizio, la tipologia di precedenti penali a carico del destinatario. Con riferimento alla prevenzione collaborativa, invece, i parametri sono: la tipologia di proposta, l’esito del giudizio, la durata dell’applicazione della misura collaborativa, il settore economico coinvolto nel procedimento, la tipologia di infiltrazione indicata nell’interdittiva antimafia.

In questo modo, è stato possibile estrapolare alcuni dati statistici sulla prassi bolognese della prevenzione patrimoniale e svolgere alcune osservazioni generali sui risultati affiorati. Ciò con l’intuibile avvertenza che si tratta di un campione inevitabilmente limitato dal punto di vista geografico e cronologico.

Prima di entrare nel vivo della trattazione, sembra opportuno premettere che le misure di prevenzione sono da sempre al centro di accesi dibattiti¹²: c’è chi le ritiene

¹² Senza pretese di esaustività, v. F. BRICOLA, *Forme di tutela ‘ante-delictum’ e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione (atti del convegno di Alghero)*, Milano, 1975; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1962; G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in *Studi in onore di B. Petrocelli*, vol. III, Milano, 1972; P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976; G. FIANDACA, voce *Misure*

norme costituzionalmente necessarie, al pari delle norme repressive, per garantire l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini, così soddisfacendo «un'insopprimibile esigenza di politica legislativa»¹³; c'è chi guarda alle misure di prevenzione, soprattutto quelle patrimoniali, come al diritto penale della modernità¹⁴; chi sostiene, al contrario, che si tratti di un sistema che andrebbe profondamente rivisitato; c'è infine chi pensa che le misure preventive siano del tutto fuori dalla legalità sostanziale e processuale, per cui anche una lettura critica e costruttiva del sistema rappresenterebbe una «ermeneutica caudataria»¹⁵ da rifiutare.

In queste brevi pagine non si ha la pretesa di offrire un nuovo punto di vista sulla materia. L'obiettivo è piuttosto quello di intercettare alcune linee di tendenza sorte nelle prassi al fine di offrire del materiale per rinnovate e più autorevoli riflessioni. Non si potrà comunque fare a meno di valutare con sguardo critico lo stato dell'arte del sistema della prevenzione patrimoniale, soprattutto per quel che riguarda i rapporti tra processo penale e procedimento preventivo, come si dirà anche nelle conclusioni.

2. Le proposte pervenute e definite

I provvedimenti analizzati traggono origine da tre diverse tipologie di “proposte” preventive. In primo luogo, vi sono le proposte di applicazione della sola confisca (art. 24 cod. ant.); in secondo luogo, vi sono le proposte c.d. miste, in cui vi è contestuale domanda di applicazione sia della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (art. 4 cod. ant.) – con o senza obbligo di soggiorno presso il Comune di residenza – sia della confisca (art. 24 cod. ant.); in terzo luogo, vi sono le proposte di prevenzione collaborativa, vale a dire le istanze di applicazione dell'amministrazione giudiziaria (art. 34 cod. ant.) e del controllo giudiziario formulate dalle imprese raggiunte da interdittiva antimafia (art. 34-*bis*, comma 6, cod. ant.). Non vi è stata, come anticipato, nessuna proposta di controllo giudiziario *ex art. 34-*bis*, comma 1, cod. ant.*

di prevenzione (profili sostanziali), in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994; A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹³ P. NUVOLONE, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, cit., p. 632.

¹⁴ F. MENDITTO, *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali)*, in *Dir. pen. cont.*, 23 maggio 2016, p. 45.

¹⁵ T. PADOVANI, *Misure di prevenzione*, Relazione al Convegno “Ricordando Franco Bricola. L'eredità scientifica e culturale di un Maestro a trent'anni dalla sua scomparsa”, Bologna, 28-29 maggio 2024, visualizzabile su associazionefrancobricola.it.

Dalla *Tabella n. 1*, emerge un primo dato degno di nota. Il numero dei procedimenti trattati dal tribunale distrettuale bolognese non appare particolarmente elevato: sommando le ipotesi di prevenzione ablatoria e collaborativa sono pervenute in totale, nei cinque anni considerati, *centosette* richieste e ne sono state definite *novantacinque*¹⁶.

In sostanza sono state trattate in media solo *diciannove* proposte patrimoniali *ogni anno*. Per quanto riguarda i provvedimenti in materia di confisca il dato è significativo (*settantaquattro* misure patrimoniali e miste), se si tiene conto che l'Emilia-Romagna è una delle regioni più popolate del Paese¹⁷; ma forse il dato che colpisce è soprattutto quello riguardante lo strumento collaborativo (in totale *venti* provvedimenti di controllo giudiziario, *uno* di amministrazione giudiziaria) richiesto in media a sole *quattro* imprese *ogni anno*, benché la regione emiliano-romagnola conti, per limitarsi all'anno 2023, ben 365.411 aziende attive¹⁸.

Pur non essendo questa la sede per analisi di tipo criminologico, è comunque utile riferire alcune possibili circostanze che hanno inciso sui dati: il fatto che la competenza del Tribunale delle misure di prevenzione patrimoniali, benché distrettuale¹⁹, si fondi non sulla residenza ma sul luogo ove si ritiene si sia espressa la pericolosità sociale del proposto; il fatto che, nel quinquennio in esame, la pandemia da Covid-19 ha rallentato il contenzioso giudiziario nel suo complesso. Rimane comunque netta la sensazione che la prevenzione patrimoniale rimanga un sistema dal rilievo pratico, almeno in Emilia-Romagna, piuttosto limitato, soprattutto se confrontato al sistema penale repressivo in generale.

¹⁶ Al 31 dicembre 2023 risultano pendenti, e dunque non oggetto di analisi, 11 procedimenti in materia di confisca e 13 procedimenti in materia di controllo e amministrazione giudiziaria.

¹⁷ Più precisamente l'Emilia-Romagna è la sesta regione più popolosa con circa 4 milioni e mezzo di abitanti. La fonte è ISTAT, Annuario Statistico Italiano, 2023.

¹⁸ Dopo Lombardia (826.474), Lazio (452.523), Veneto (391.920): il dato è riferito al 2023. La fonte è ISTAT, Annuario Statistico Italiano, 2023.

¹⁹ La legge 17 ottobre 2017, n. 161 ha fissato la regola generale della competenza distrettuale per i procedimenti di prevenzione patrimoniale e l'inserimento degli stessi tra quelli di trattazione urgente.

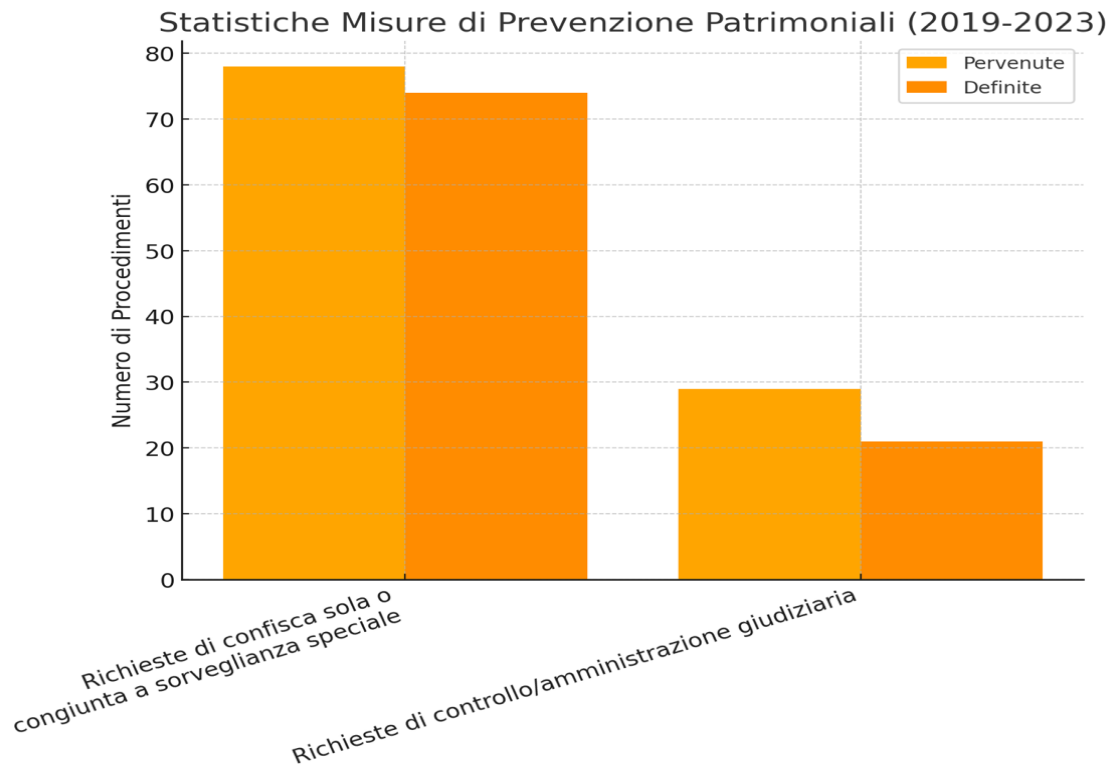


Tabella n. 1

3. Le tipologie di proposta

Chiarito il numero complessivo delle decisioni emesse dal Tribunale bolognese nel quinquennio 2019-2023, si può passare all'analisi dei provvedimenti secondo più specifiche classificazioni. Le misure raccolte sono suddivise in due categorie, afferenti rispettivamente alla prevenzione ablatoria e a quella collaborativa. Quanto alle prime, è possibile distinguere ancora tra proposte congiunte (o miste) e proposte patrimoniali.

Dalla *Tabella n. 2* si evince che, nel 77% dei casi, la proposta di confisca preventiva è stata *congiunta* alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza; nel 23% dei casi, invece, l'organo proponente ha richiesto l'applicazione della *sola* confisca di prevenzione. Con riferimento al controllo giudiziario, come già anticipato, non è possibile tracciare alcuna distinzione significativa in termini di proposte in quanto si è trattato *nella totalità dei casi* di richieste avanzate dalle imprese, già colpite da interdittiva antimafia, e quindi in nessun caso da parte della Procura della Repubblica.

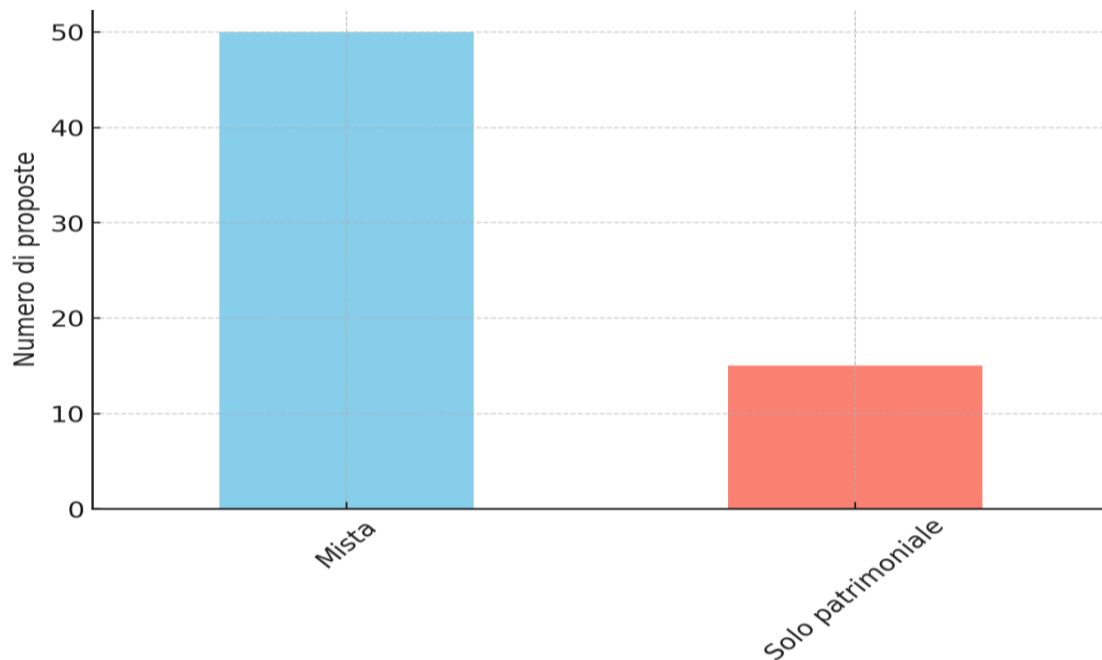


Tabella n. 2

Il dato statistico relativo alle richieste ablatorie potrebbe stimolare qualche riflessione sul sistema della c.d. confisca disgiunta, introdotto a partire da 2008-2009²⁰: nonostante la novità legislativa, in *quattro casi su cinque* la pubblica accusa continua ad avanzare la richiesta di confisca unita alla sorveglianza speciale. In tutti i casi analizzati di proposta congiunta, peraltro, la pericolosità invocata dal proponente è, oltre che attuale, anche “storica”, così consentendo di confiscare beni acquistati indietro nel tempo nel rispetto della regola della c.d. correlazione temporale dettata dalla giurisprudenza²¹.

²⁰ Il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125, ha modificato l’art. 2-*bis* della l. n. 575 del 1965 inserendo il comma 6-*bis* ove si afferma che «le misure di prevenzione patrimoniali e personali possono essere richieste e applicate disgiuntamente»; ha modificato anche l’art. 2-*ter* della stessa legge inserendo il comma 11 ove si afferma che «la confisca può essere proposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei suoi successori a titolo universale o particolare, entro il termine di cinque anni dal decesso». La l. 15 luglio 2009, n. 94, ha modificato ulteriormente il comma 6-*bis* dell’art. 2-*bis* della l. n. 575 del 1965 che quindi recita «le misure di prevenzione patrimoniali e personali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniale, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto».

²¹ Principio affermato da Cass. pen. sez. un., 26 giugno 2014, n. 4880, Rv. 262605. Secondo la Suprema Corte, il principio di correlazione temporale consentirebbe di valorizzare il collegamento tra i presupposti soggettivi e oggettivi della confisca, conferendo natura “*in personam*” – e non solo “*in rem*” – all’azione ablatoria. Al contempo, va osservato che il principio in esame riveste una chiara funzione pratica, poiché consente di definire con certezza l’arco temporale nel quale accertare l’illecita accumulazione patrimoniale; esso, infine, rafforza il diritto di difesa del destinatario della misura ablatoria in quanto circoscrive l’onere di giustificare gli acquisti sospetti a un periodo determinato. Il principio di

Nella maggior parte dei casi, quindi, il tribunale è chiamato a compiere accertamenti su un'accumulazione ingiustificata di ricchezza in un tempo passato nel quale si può presumere che il proposto abbia commesso delitti e, al contempo, anche ad esprimere una prognosi circa la probabilità che egli commetta delitti in futuro. La prevenzione patrimoniale, in altre parole, è attivata quasi sempre in presenza di manifestazioni attuali di pericolosità da parte del proposto, il cui patrimonio viene esaminato in occasione di contingenti esigenze di sorveglianza sulla sua persona.

Il dato sembra porsi in contrasto con quell'orientamento, confermato da ultimo anche in sede europea, che ascrive alla confisca in esame una finalità ripristinatoria, sostanzialmente civilistica, e non più preventiva²². Come emerge dalla prassi esaminata, infatti, nel giudizio di confisca, è (quasi) sempre insito anche un giudizio sulla pericolosità attuale del titolare dei beni, con l'obiettivo di prevenire il pericolo di commissione di altri reati. Pertanto, se pure in astratto la misura ablatoria mira a ripristinare la situazione antecedente all'illecita acquisizione del bene, in concreto tale misura si associa (quasi) sempre a una misura personale, questa sì, di tipo preventivo.

4. Le categorie di pericolosità accertate

Un altro dato su cui si è focalizzata la ricerca riguarda la frequenza con cui sono applicate le diverse categorie di pericolosità²³. Nella *Tabella n. 4*, in particolare, si

correlazione, in sostanza, attenua le potenzialità onnivore della confisca, delimitandone l'ambito cronologico in base a un criterio prestabilito.

²² Cfr. Corte Edu, *Garofalo e altri c. Italia*, 13 febbraio 2025, n. 47269/18: pur non spingendosi a indicare quale nuova natura avrebbe assunto, la Corte di Strasburgo sostiene a chiare lettere che la confisca *ex art. 24 cod. ant.* oggi richiede soltanto un accertamento diagnostico. L'autorità giudiziaria, infatti, deve soltanto accertare se durante uno specifico lasso di tempo può presumersi che il proposto abbia commesso dei delitti e se, in detto periodo, abbia acquistato beni la cui origine lecita non può dimostrare. Afferma, in particolare, la Corte: «It therefore appears to the Court that the measure has significantly changed in nature. In its original formulation, it was based on a prognostic assessment: the assessment of whether the individual could be presumed to have committed criminal offences had as its aim a risk assessment of whether further offences would be committed in the future. In its current formulation, by contrast, the measure is based on a diagnostic assessment: the domestic authorities must ascertain whether, during a specific period of time, the individual concerned could be presumed to have committed crimes and whether, during that period, he or she had acquired assets and property whose lawful origin could not be demonstrated». Per un commento alla sentenza, v. S. FINOCCHIARO, *“Garofalo e altri c. Italia”: la Corte EDU afferma la legittimità della confisca di prevenzione e ne riconosce, per la prima volta, la natura ripristinatoria*, in *Sistema penale*, 24 febbraio 2025.

²³ Prima di applicare la misura preventiva patrimoniale, il Tribunale iscrive il proposto all'interno di una delle c.d. fattispecie di pericolosità previste *ex art. 16 cod. ant.* (che rinvia agli artt. 1 e 4 cod.

illustrano quali fattispecie di pericolosità, nel quinquennio considerato, sono state accertate dal Tribunale di Bologna al momento di disporre la confisca.

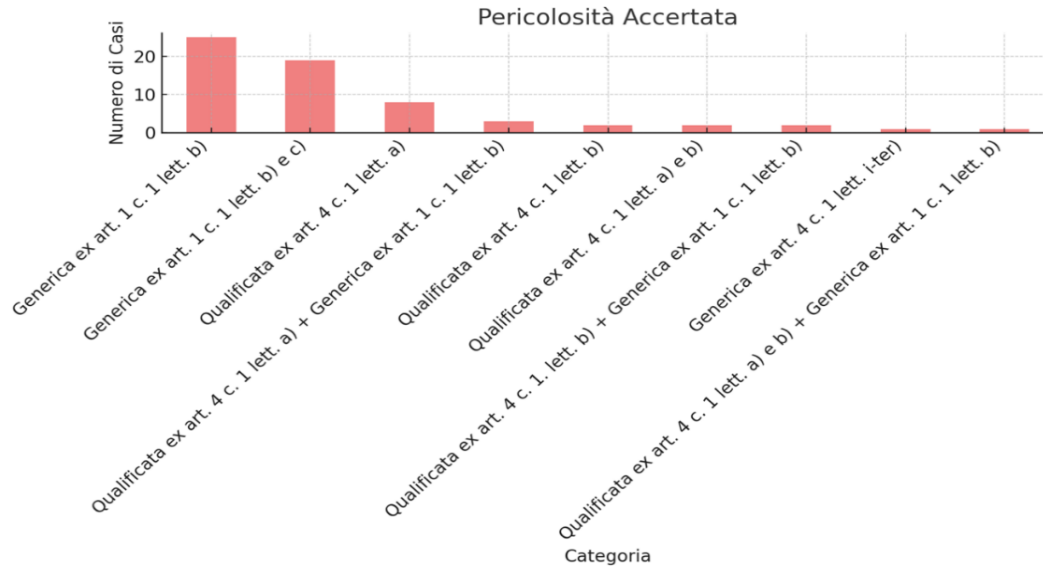


Tabella n. 4

ant.). La classificazione invalsa tra gli interpreti distingue tra due gruppi di fattispecie: uno di c.d. pericolosità generica (art. 1 cod. ant.) e uno di c.d. pericolosità qualificata (art. 4 cod. ant.).

Il primo gruppo descrive comportamenti sintomatici di una propensione a commettere reati ma senza riferirsi a specifiche figure criminose. Si tratta di una categoria che affonda le radici nella storia più remota delle misure di prevenzione e che è stata oggetto di una declaratoria di parziale illegittimità costituzionale per violazione del principio di legalità – determinatezza (Corte cost. 27 febbraio 2019, n. 24, in *Dejure*). Ad oggi, pertanto, le fattispecie di pericolosità generica sono soltanto due: ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), cod. ant., «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» e, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c) cod. ant., «coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica».

Il secondo gruppo di fattispecie, invece, evita di utilizzare espressioni come “condotta”, “tenore di vita”, “dedizione”, e fa riferimento a reati specifici che, all'inizio, erano relativi soltanto a fatti attinenti alla criminalità organizzata, in seguito sono stati dilatati a tal punto da non consentire più una classificazione coerente sotto il profilo criminologico e, come affermato dalla dottrina, anche sotto quello della ragionevolezza (G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2019, p. 720). La descrizione della fattispecie è realizzata attraverso la combinazione di due elementi: uno processuale, l'indizio, e uno sostanziale, un delitto (o un gruppo di delitti): è il caso ad esempio della categoria degli «indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'art. 416-bis c.p.» ex art. 4, comma 1, lett. a), cod. ant.: cfr. A. MANGIONE, *La “situazione spirituale” della confisca di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/20217, p. 618.

Una volta inquadrato il soggetto all'interno di una categoria di pericolosità, segue la fase prognostica ove il giudice valuta nuovamente il materiale probatorio ed esprime una prognosi circa la probabilità che il soggetto delinqua in futuro. Questa prognosi, secondo la giurisprudenza prevalente, si basa sull'accertamento di una specifica inclinazione mostrata dal soggetto cui non siano seguiti segni indicativi di un tangibile ravvedimento o dissociazione (cfr. Cass. pen. sez. I - 24/03/2015, n. 31209, in *Dejure*).

Dall'analisi emerge che in tutte le volte in cui è stata applicata la confisca di prevenzione, in oltre *sette casi su dieci*, si è trattato di propositi dichiarati portatori di c.d. pericolosità *generica*. All'interno di questa coorte, poi, si può distinguere ulteriormente tra pericolosità generica afferente alla categoria di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) cod. ant., vale a dire «coloro che per la condotta e il tenore di vita deve ritenersi, sulla base di elementi di fatto, vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» (*40% dei casi*); oppure alla categoria di cui all'art. 1 comma 1, lett. b) *unitamente* alla lett. c), cioè a dire *anche* «coloro che per il loro comportamento deve ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2 cod. ant., nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica» (*30% dei casi*).

Nei restanti casi, quando il Tribunale ha accolto la proposta preventiva, ha riconosciuto sussistere una fattispecie di c.d. pericolosità *qualificata* (raccordata alle fattispecie elencate nell'art. 4 cod. ant.). In queste specifiche ipotesi, inoltre, va evidenziato che in *due casi su tre* il Tribunale di Bologna nel disporre la confisca di prevenzione ha riconosciuto il proposto come pericoloso tra coloro che sono «indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale». La circostanza, come si evince dal contenuto dei provvedimenti, è da ricondursi al fatto che si è trattato di propositi già coinvolti, sia pure a diverso titolo, nel noto processo *Aemilia*²⁴.

²⁴ Sul tema v. Cass. pen. sez. V, 24.10.2019, n. 15041, in *Dejure*, ove è possibile trovare una descrizione dell'associazione di tipo mafioso riconosciuta in tale vicenda processuale che coinvolse circa 240 imputati: «Un'organizzazione criminale avente i requisiti descritti nell'art. 416-*bis* cod. pen., estremamente attiva nel campo delle usure e delle estorsioni commesse in danno di imprenditori, le dazioni dei quali in favore del sodalizio erano spesso dissimulate sotto le spoglie di pagamenti di fatture emesse da società cartiere per operazioni totalmente o parzialmente inesistenti, così da fornire un'apparenza documentale lecita alla reale causale della dazione del denaro preteso dagli usurati o dagli estorti. Funzionale al perseguimento degli obiettivi del sodalizio - proteso ad infiltrarsi in maniera capillare in un tessuto economico florido e, perciò, estremamente propizio all'affermazione degli organismi imprenditoriali in mano all'associazione ovvero ad essa soggiogati, in pregiudizio alla libera concorrenza - risultava la costituzione di un consorzio di imprese attive nel settore dell'edilizia - ed in quelli ad esso connessi, come quello dell'autotrasporto - impegnate nella realizzazione di imponenti agglomerati costruttivi nei territori di Sorbolo, Vicomero e Reggiolo (cd. "Affare Sorbolo"). Il suddetto cartello serviva, in effetti, a consentire alle locale emiliana ed alla casa madre cutrese di estendere la propria operatività nell'area di riferimento e di conseguire rilevantissimi profitti: ciò grazie alla ripartizione dei lavori fra le aziende facenti capo agli associati ed al reimpiego nelle attività del consorzio dei proventi derivanti dalle azioni criminose della cosca madre, in esse essendo convogliati - per il tramite di *omissis* e con il fattivo contributo di *omissis* ed altri - continui ed ingenti flussi di denaro, pure destinati ad alimentare

5. L'esito dei giudizi

5.1. - *Esito nella prevenzione ablatoria*

Per quanto riguarda la frequenza di esito del giudizio preventivo finalizzato alla confisca si veda la *Tabella n. 5.1*. Non potendosi trarre alcuna ragionevole inferenza da questo dato statistico, ci si limita ad osservare, per mera completezza, che il Tribunale ha accolto le richieste preventive nel 46% dei casi, le ha rigettate nel 34% e nella restante parte (20%) ha adottato decisioni diverse²⁵.

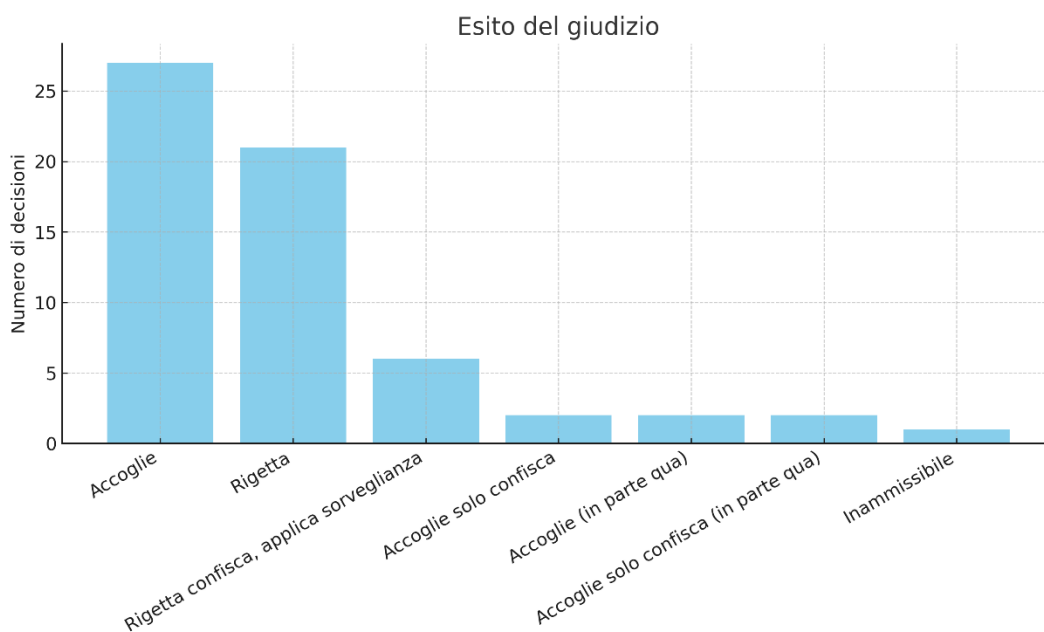


Tabella n. 5.1.

5.2. - *Esito nella prevenzione collaborativa*

Sempre in via meramente descrittiva, un'analoga disamina può essere svolta con riferimento ai procedimenti di prevenzione sorti dalla richiesta di applicare il controllo *ex art. 34-bis* cod. ant. e l'amministrazione giudiziaria *ex art. 34* cod. ant. Come è possibile osservare nella *Tabella n. 5.2*, il tribunale, a fronte delle richieste pervenute, ha accolto la domanda nel 57% dei casi; le ha rigettate nel merito nel 33% dei

una vorticoso emissione di fatture false. Tale operare illecito era riconosciuto, dunque, come aggravato ai sensi dell'art. 7 L. n. 203/1991, essendo finalizzato all'agevolazione delle attività sia della cosca emiliana, della quale rafforzavano la capacità di imporsi nel territorio, sia della cosca cutrese, alla quale, in particolare, veniva destinata parte dei proventi: il cd. "fiore" [...].

²⁵ Rigetta confisca, applica sorveglianza: 10%, Accoglie solo confisca: 3%, Accoglie (in parte qua): 3%, Accoglie solo confisca (in parte qua): 3%, Inammissibile: 2%.

casi, adottando solo in due casi decisioni processuali di incompetenza e inammissibilità. Fra i casi di rigetto nel merito, in particolare, si individua anche l'unica ipotesi di domanda di amministrazione giudiziaria *ex art. 34 cod. ant.* formulata da parte della Procura della Repubblica di Bologna nell'intero quinquennio 2019-2023²⁶.

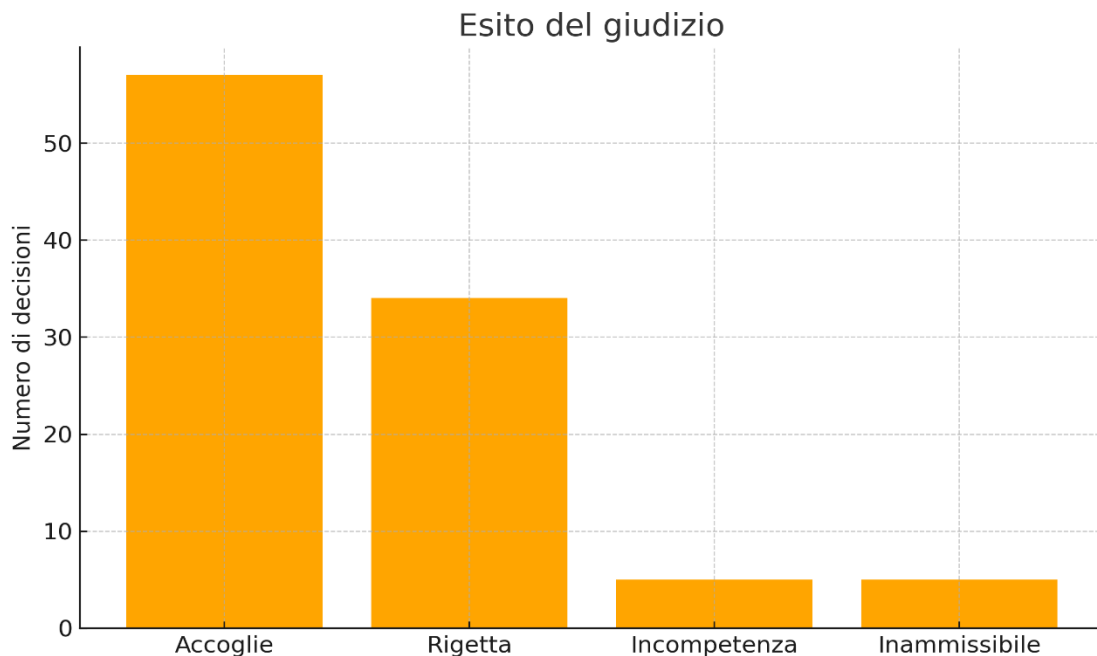


Tabella n. 5.2.

6. Il sequestro nel giudizio di confisca

In materia di sequestro di prevenzione²⁷, come illustrato nella *Tabella n. 6*, l'analisi dei dati raccolti indica anzitutto che nella maggior parte dei casi il provvedimento

²⁶ La circostanza non deve ritenersi eccezionale: come sottolineato anche da F. BALATO, *Le Sezioni Unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in *Sistema Penale*, 5/2020, p. 157: «nella prassi applicativa dell'istituto, l'opzione del controllo giudiziario a richiesta della parte privata ha senz'altro conosciuto una più ampia applicazione rispetto a quello generale disciplinato dal primo comma, se non altro perché l'ammissione comporta, per l'impresa beneficiaria, la possibilità di vedere sospesi i potenti effetti limitativi discendenti dall'interdittiva antimafia».

²⁷ Nel corso delle indagini i titolari della proposta preventiva possono chiedere in via d'urgenza l'emissione di un sequestro dei beni su cui deve essere disposta la confisca «quando vi sia concreto pericolo che (...) vengano dispersi, sottratti od alienati» (art. 22, comma 1, cod. ant.). Si tratta di una misura cautelare reale analoga a quella prevista all'art. 321, comma 2, c.p.p. Il sequestro in esame, infatti, non ha né una funzione impeditiva di condotte illecite (art. 321, comma 1, c.p.p.) né di assicurare fonti di prova (253 c.p.p.) o di garanzia patrimoniale (316 c.p.p.) bensì riveste solo una funzione strumentale all'esito positivo del successivo provvedimento di confisca. La misura è disposta *inaudita altera*

ex art. 20 cod. ant. era stato già disposto *prima* della decisione sull'applicazione o meno della confisca (57%). Nei restanti casi, invece, il Tribunale si è trovato a decidere sulla confisca *senza* aver già deliberato sulla richiesta di sequestro (43%).

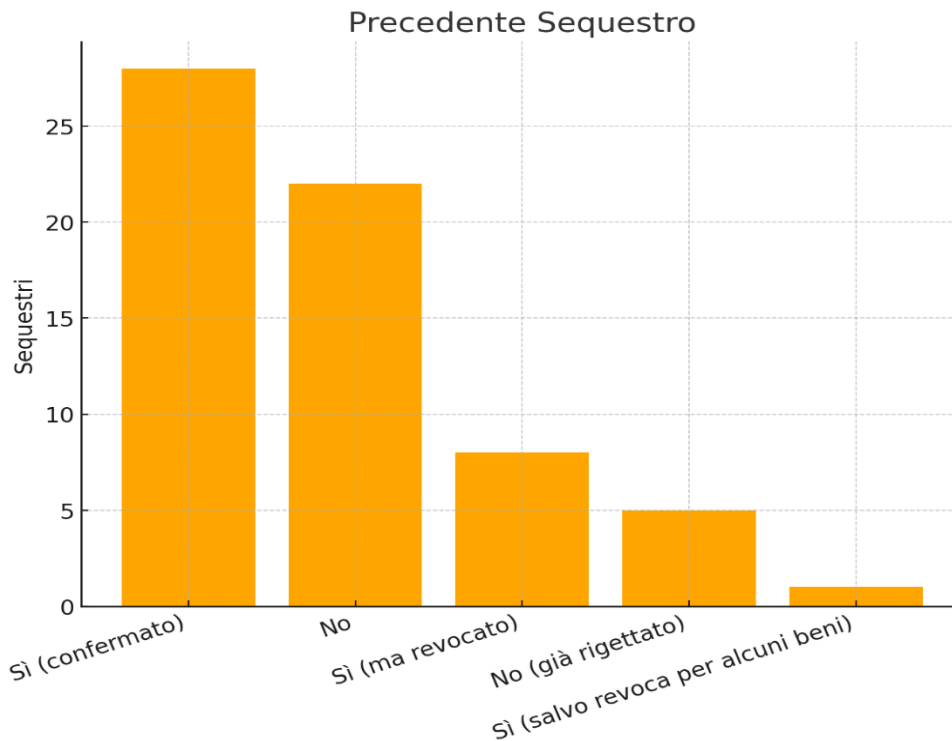


Tabella n. 6

Ciò premesso, risulta interessante osservare più nel dettaglio il rapporto che intercorre tra gli esiti del giudizio di confisca, da un lato, e la presenza o meno del sequestro disposto in precedenza dal Tribunale, dall'altro lato. Come indicato nella

parte. Il provvedimento d'urgenza è richiesto al Presidente del Tribunale competente che può disporlo, anche in via monocratica e anche prima della fissazione dell'udienza, entro cinque giorni dalla richiesta. Il decreto di sequestro va quindi convalidato entro trenta giorni da parte del collegio. In quanto misura cautelare si deve ritenere che vada motivato sia sotto il profilo del *periculum in mora* sia sotto quello *fumus boni iuris*. Lo stesso sequestro, inoltre, si può disporre anche durante il corso della procedura di confisca al ricorrere delle medesime condizioni (art. 22, comma 2, cod. ant.). Il codice antimafia disciplina anche altre due forme di sequestro. In un caso è previsto il sequestro d'ufficio da parte del Tribunale, avente ad oggetto sempre i beni confiscabili (art. 20, comma 1, cod. ant.): si tratta di un altro esempio del carattere inquisitorio della procedura che deroga al principio dispositivo proprio del sistema cautelare processuale. In un altro caso, invece, si prevede il sequestro su richiesta dei titolari dell'azione preventiva dopo che è stata applicata una misura di prevenzione personale (art. 24, comma 3, cod. ant.). In ogni caso, il sequestro perde efficacia se il Tribunale non pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario.

Tabella n. 7, nei casi in cui il Tribunale ha *accolto* la richiesta di confisca, il sequestro era stato già disposto nell' 82% dei casi. In altri termini, nella maggior parte dei casi il Tribunale ha confermato il proprio giudizio già espresso in sede di sequestro.

Rapporto tra accoglimento confisca e presenza sequestro

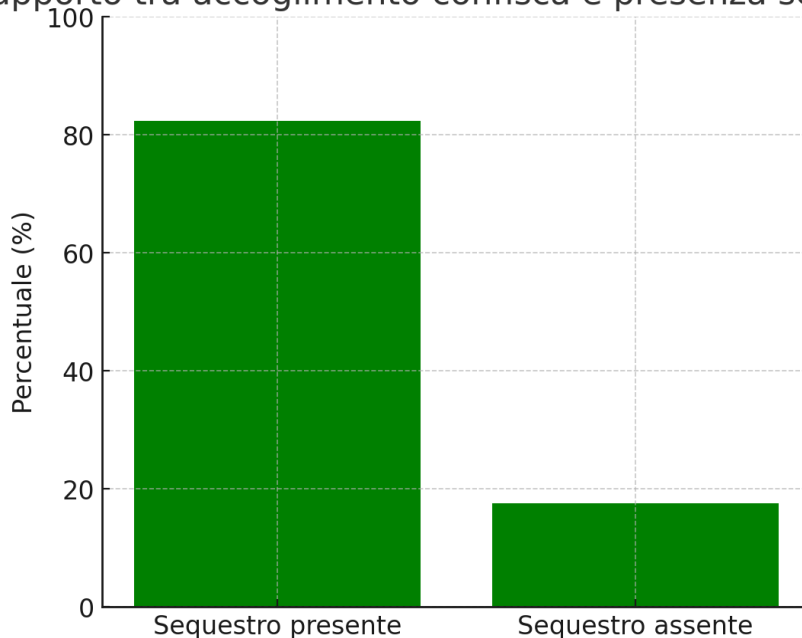


Tabella n. 7

Più nello specifico, con riferimento ai casi in cui il Tribunale ha accolto la domanda di confisca anche quando non vi era un sequestro (18%) vi potrebbero essere in astratto due scenari: il sequestro è assente perché non richiesto dalla Procura; oppure perché era già stato rigettato dal Tribunale. Dei due scenari è il primo a essersi in concreto verificato. Il Tribunale pertanto ha sempre accolto (100% del 18% dei casi) la richiesta di confisca quando la Procura non aveva chiesto il sequestro; invece in nessun caso (0% del 18% dei casi) il Tribunale ha prima rigettato la richiesta di sequestro avanzata dalla Procura e poi disposto la confisca.

Osservando invece le ipotesi in cui il Tribunale ha *rigettato* la richiesta di applicazione della confisca, il rapporto con la presenza o meno del sequestro appare invertito. Come si vede nella *Tabella n. 8*, infatti, nella maggior parte dei casi (71%) il Tribunale ha rigettato la richiesta di confisca senza avere già deciso anteriormente sulla richiesta di sequestro da parte della Procura. Nei restanti casi (29%), invece, il Tribunale ha negato l'applicazione della confisca nonostante, in prima battuta, avesse disposto il sequestro sui beni del proposto.

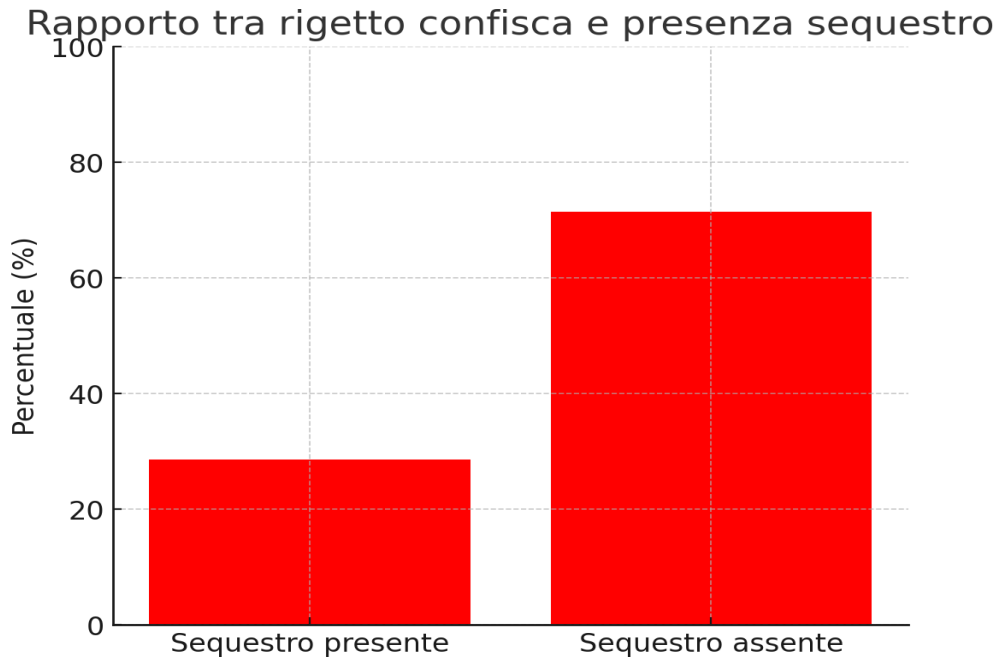


Tabella n. 8

I dati raccolti nella ricerca, in definitiva, indicano che in *oltre quattro casi su cinque* l'applicazione del sequestro prelude alla confisca dei beni del proposto. Viceversa, nei casi in cui l'organo proponente non ha richiesto il sequestro, si registra una maggiore ricorrenza del rigetto della misura ablatoria definitiva. Se poi a rigettare la richiesta di sequestro è lo stesso tribunale, la richiesta di confisca è rigettata nella totalità dei casi.

L'analisi potrebbe offrire il destro a chi ravvisa una eccessiva "forza della prevenzione" in capo ai giudici che si sono pronunciati prima in sede di sequestro e successivamente in sede di confisca. Sul punto, tuttavia, va sottolineato che la circostanza è stata esclusa dalla giurisprudenza di legittimità. La Suprema Corte, infatti, in più occasioni ha ribadito che non è configurabile alcuna causa di incompatibilità a carico del giudice della prevenzione che abbia partecipato al giudizio di adozione di un provvedimento di sequestro provvisorio dei beni. Secondo la Cassazione, in particolare, «l'incompatibilità si riferisce soltanto al giudizio di merito espresso dal giudice con un provvedimento decisorio e non al giudizio formulato in provvedimento avente carattere meramente interinale e provvisorio la cui efficacia decisoria è riservata alla pronuncia finale»²⁸.

²⁸ *Ex multis*, Cass. pen. sez. V, 18/07/2012, n. 38458, in *Dejure*.

7. L'estensione del periodo di pericolosità

Uno dei punti più problematici che connotano il sistema della prevenzione patrimoniale è quello di non contemplare termini di “prescrizione” della manifestazione della pericolosità pregressa. La legge, in altri termini, non prevede un limite temporale oltre il quale non è consentito spingere a ritroso l'analisi della sproporzione patrimoniale e della ricchezza ingiustificata. L'organo inquirente potrebbe quindi allegare una manifestazione di pericolosità anche molto risalente nel tempo e verificare se in tale lasso di tempo vi sia stata una accumulazione sproporzionata di ricchezza.

L'assenza di un limite cronologico alla pretesa preventiva, in linea teorica, rischia di tradursi in veri e propri giudizi “esistenziali” sulla persona del proposto, i cui periodi di vita, anche molto diversi, potrebbero essere scandagliati al fine di fondare un giudizio di pericolosità e un contestuale accertamento patrimoniale. In tal caso, l'onere della prova circa l'origine lecita dei beni potrebbe risultare particolarmente gravoso per il proposto. Dimostrare la legittima provenienza della ricchezza, infatti, è tanto più difficile quanto si vada indietro nel tempo. A questo riguardo, l'unica barriera eretta dalla giurisprudenza contro le voraci potenzialità della confisca è il principio della correlazione temporale, che tuttavia non pone un argine insuperabile rispetto a questo inconveniente²⁹.

Nella ricerca, pertanto, si è ritenuto opportuno classificare i provvedimenti raccolti in base alla durata del periodo di pericolosità riconosciuta in capo a ciascun proposto. Va precisato che il dato dell'estensione temporale della pericolosità non equivale automaticamente ad affermare che il proposto sia stato ritenuto pericoloso senza soluzione di continuità per il lasso di tempo individuato. Potrebbe darsi, infatti, che la pericolosità si sia manifestata in modo intermittente. Anche in tali casi, tuttavia, non è comunque escluso il rischio di una eccessiva retrodatazione della pericolosità³⁰.

²⁹ Problema analogo si pone per tutte le confische per sproporzione, come ad esempio per quella ex art. 240-*bis* c.p., cui la giurisprudenza è giunta ad applicare il medesimo principio. Sul punto, v. Corte cost. 21 febbraio 2018, n. 33, in *Dejure*, secondo cui «La ricordata tesi della «ragionevolezza temporale» risponde, in effetti, all'esigenza di evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività dell'istituto della confisca "allargata", il quale legittimerebbe altrimenti - anche a fronte della condanna per un singolo reato compreso nella lista - un monitoraggio patrimoniale esteso all'intera vita del condannato. Risultato che - come la Corte rimettente pure denuncia - rischierebbe di rendere particolarmente problematico l'assolvimento dell'onere dell'interessato di giustificare la provenienza dei beni (ancorché inteso come di semplice allegazione), il quale tanto più si complica quanto più è retrodatato l'acquisto del bene da confiscare».

³⁰Il rischio è avvertito dalla giurisprudenza di legittimità, che infatti ha affermato in più occasioni che «la presunzione di illegittima acquisizione da parte dell'imputato deve essere circoscritta in un

Si deve poi considerare che non in tutti i provvedimenti analizzati risulta indicato un periodo di pericolosità esattamente delimitato. Ciò sembra riconducibile al fatto che la legge non prescrive esplicitamente all'organo giudicante di indicare con precisione detto periodo: la regola sembra comunque ricavabile in via interpretativa, anche alla luce del principio di correlazione temporale stabilito dalla giurisprudenza. A ben vedere, peraltro, una minore chiarezza nel delimitare il periodo di pericolosità si verifica soprattutto nei casi in cui il Tribunale rigetta la richiesta di confisca: in tali ipotesi il collegio o non affronta la questione in quanto il rigetto è sorretto dalla "ragione più liquida" oppure, pur arrivando a confrontarsi con il tema della pericolosità, non scende nel dettaglio, emettendo un provvedimento "favorevole" per il proposto. In un solo caso, invece, si è riscontrato che il Tribunale ha applicato la confisca senza precisare il periodo di pericolosità, il quale è stato comunque individuato, seppur genericamente, come "ventennale". Giova precisare, infine, che nell'analisi sono stati presi in considerazione soltanto i periodi di pericolosità *accertati* dal Tribunale e non anche quelli *contestati* dall'organo proponente (di estensione, in molti casi, ben maggiore).

Come si vede nella *Tabella n. 9*, il Tribunale ha applicato la confisca di prevenzione riconoscendo un periodo di pericolosità che, *in più della metà dei casi*, si estende *tra i 20 e i 30 anni*. Un tempo piuttosto ampio, soprattutto se si pensa al fatto che, una volta individuato l'arco temporale, si procede all'analisi del patrimonio formatosi in quegli anni e si richiedono adeguate giustificazioni sugli acquisti dei beni avvenuti anche a distanza di decenni; in assenza di prove documentali sull'origine lecita dei beni, a fronte di un patrimonio che risulti sproporzionato al reddito dichiarato, si impone la misura ablativa.

A leggere le singole misure, in realtà, ci si avvede che in tutti i casi esaminati i destinatari del provvedimento ablatorio sono soggetti con innumerevoli precedenti penali che punteggiano periodi altrettanto lunghi rispetto a quello di riconosciuta pericolosità. Ad esempio, in diversi casi, parte o tutto il periodo di pericolosità coincide con la permanenza del reato associativo per il quale il proposto è stato riconosciuto responsabile. Sicché, è superfluo precisare, nessun dubbio potrebbe sorgere in ordine alla congruità di intervalli di tempo così estesi riconosciuti dal Tribunale.

Sul piano generale, invece, sembra possibile porsi più di una domanda in merito alla ragionevolezza del complessivo sistema preventivo patrimoniale. I dubbi si

ambito di ragionevolezza temporale, dovendosi dar conto che i beni non siano "*ictu oculi*" estranei al reato perché acquistati in un periodo di tempo eccessivamente antecedente alla sua commissione» (Cass. pen. sez. II, 26/10/2018, n. 52626, in *Dejure*).

addensano anzitutto sul fatto che definire “preventiva”³¹ una misura ablatoria che estende il proprio raggio di azione, nella maggior parte dei casi, a oltre vent’anni di distanza, sembra quantomeno semanticamente inappropriato. Vi è poi un ulteriore profilo problematico, che interseca al contempo il diritto di difesa e la certezza del diritto: fornire la prova della legittima acquisizione di beni risalente a tempi così remoti è operazione di intuibile difficoltà. Questo profilo problematico, peraltro, rimarrebbe anche nel caso in cui si volesse superare la tesi della natura preventiva della confisca *ex art. 24 cod. ant.* e si aderisse a quella fatta propria dal diritto vivente, inclusa la Corte Edu, circa la finalità meramente ripristinatoria del provvedimento ablatorio³².

³¹ Non è questa la sede per affrontare la tematica della natura della confisca disciplinata oggi dall’art. 24 cod. ant., oggetto di una tanto risalente quanto mai sopita *vexata quaestio*. Volendo accennare alle principali posizioni sul tema, si può comunque osservare che, per quanto riguarda la giurisprudenza, nel corso degli anni – anche per via delle novità legislative nel frattempo intervenute – si sono registrate significative oscillazioni ermeneutiche. In particolare alla confisca in esame sono state attribuite qualificazioni differenti: sanzione *amministrativa*, sanzione *penale*, misura preventiva assimilabile a una *misura di sicurezza*, infine, una natura sostanzialmente *civile*, nel senso che la confisca produrrebbe un effetto «meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell’illecita acquisizione del bene» e quindi il suo scopo sarebbe quello di «far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all’ordinamento giuridico». Quest’ultimo in particolare sembra essere il punto di arrivo del diritto vivente sulla natura della confisca *ex art. 24 cod. ant.*, cristallizzato in modo autorevole dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 febbraio 2019, n. 24. La dottrina, all’opposto, ha da sempre aderito alla tesi che vede nella confisca di prevenzione un serpeggiante finalismo punitivo tale da rendere operative le garanzie costituzionali e convenzionali della pena, salvo alcune eccezioni (ad es., F. VIGANÒ, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca “di prevenzione” nell’ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2018, p. 624). Il convincimento si è ancora più radicato dopo la riforma del 2008-2009, a seguito della quale la confisca si può disporre sulla base di un giudizio di pericolosità meramente “passata” e pertanto in un’ottica di reazione a fatti già compiuti piuttosto che di prevenzione *pro futuro*: la circostanza sarebbe sintomatica di una tipica dinamica punitiva. La conclusione si imporrebbe inoltre anche in considerazione degli effetti particolarmente afflittivi della misura, aventi ripercussioni anche sulla stessa reputazione sociale del soggetto destinatario. Sul tema v. già E. AMODIO, *Le misure di prevenzione patrimoniale nella legge antimafia*, in *Giust. pen.*, 1985, III., p. 636, secondo cui l’idea per cui si concepisce la pericolosità del patrimonio staccata dalla condotta della persona e per cui il patrimonio è qualcosa di intrinsecamente pericoloso indipendentemente dal comportamento posto in essere dall’individuo sospettato o imputato «fa rivivere un istituto antichissimo, la medioevale confisca dei beni, strumento insidioso perché si sgancia del tutto dal principio sancito nell’art. 27 Cost. (la responsabilità è personale) e tutelato anche in tema di misura di sicurezza dall’art. 240 c.p. che richiede vi sia sempre un rapporto fra la cosa e la persona, al di là della sfera delle cose intrinsecamente pericolose indicate dall’art 240, comma 2, c.p. (...) che ovviamente vanno sempre sequestrate o confiscate».

³² La Corte Edu ha affermato che alla luce delle novelle legislative del biennio 2008-2009 la natura della confisca di prevenzione – pur non essendo di tipo penale – è comunque cambiata. In sintesi: non si tratterebbe più di una misura “preventiva” in senso stretto. Da ciò deriva che l’applicazione della confisca *ex art. 24 cod. ant.* non presuppone più il consueto giudizio bifasico utilizzato dalla giurisprudenza nel procedimento preventivo. Al contrario, secondo la Corte europea, si imporrebbe esclusivamente un

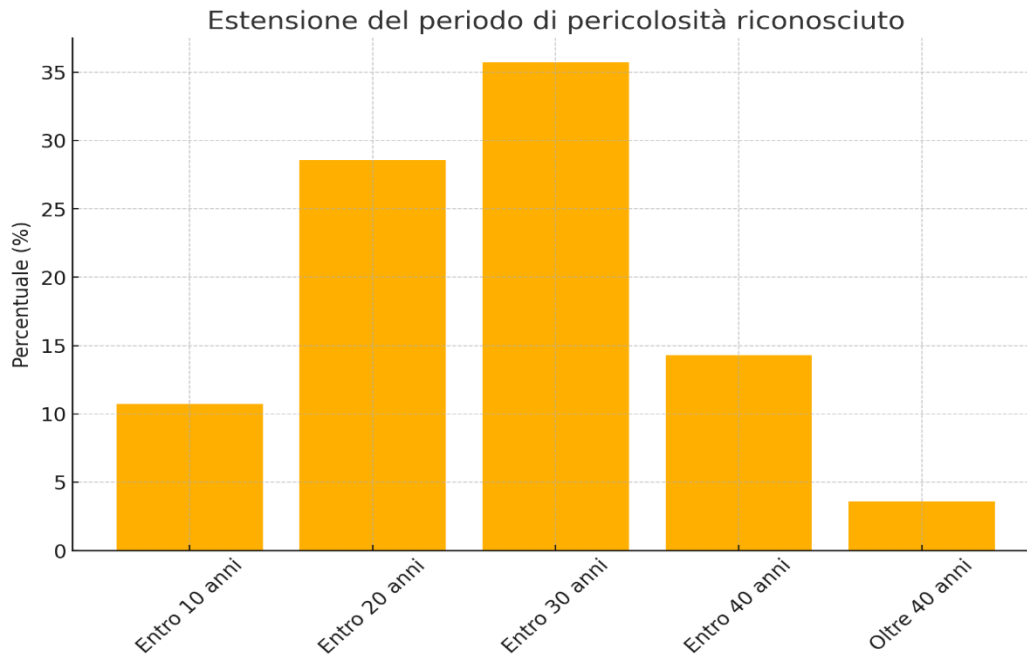


Tabella n. 9

giudizio c.d. diagnostico, cioè un accertamento in ordine all'inquadramento di un soggetto all'interno di una classe di pericolosità in un dato momento storico, senza che si debba avere riguardo alla probabilità che egli commetta reati in futuro (c.d. giudizio prognostico). Ciò che si richiede di accertare, pertanto, è soltanto che nel lasso di tempo in cui vi è stata un'accumulazione ingiustificata di ricchezza si possa presumere che il proposto abbia commesso delitti. La Corte europea sembra prendere atto della mutazione genetica della confisca di prevenzione che, di prevenzione, sostanzialmente, non ha più nulla, trattandosi solo di uno strumento volto a rimuovere dalla circolazione economica beni acquisiti illecitamente. Più precisamente il giudice europeo si esprime in termini di «misura restitutoria di arricchimento ingiustificato». Con tale espressione la Corte Edu da un lato sembra voler sgombrare il campo da ogni residua suggestione penalistica; dall'altro lato sembra voler liberare la misura da ogni tralattizia qualificazione in termini di profilassi criminale. La Corte di Strasburgo, in definitiva, sostiene che «la misura è diretta alla proprietà piuttosto che all'individuo». Nel sottrarre a un individuo non più pericoloso beni di presunta origine illecita non dovrebbe esservi, in altre parole, alcuna finalità di specialprevenzione.

Preso atto di quanto affermato dalla Corte, si potrebbe comunque riflettere sul fatto che un conto è ripristinare lo *status quo ante* legittimo mediante un'azione di arricchimento ingiustificato nei confronti di un soggetto che si sia arricchito, con correlato impoverimento di un terzo, in assenza di giusta causa (art. 2041 c.c.); un conto è ripristinarlo mediante un risarcimento a seguito di un fatto *contra ius* e *non iure* che rimetta il terzo danneggiato nella stessa curva di indifferenza in cui si trovava prima dell'illecito (art. 2043 c.c.); tutt'altro conto, invece, è operare il ripristino della legittimità tramite la sottrazione di beni a un individuo in ragione di una attività illecita a lui addebitata e con restituzione a favore dello Stato. Situazione, quest'ultima, che sembra ricalcare le forme di una dinamica punitiva con l'aggiunta, nel caso della confisca *ex art. 24 cod. ant.*, di un procedimento che si accontenta di un giudizio presuntivo. Ma anche a voler tacere il fatto che la confisca di prevenzione ricalchi una dinamica sanzionatoria, desta più in generale qualche perplessità l'idea che si possano invocare al bisogno istituti civilistici – come l'ingiustificato arricchimento – che, per quanto appartengano sempre all'ordinamento giuridico, soggiacciono a un insieme di regole e principi processuali e sostanziali che non sembrano esportabili in altri contesti, soprattutto in mera via interpretativa.

8. Il rapporto tra precedenti penali e pericolosità

Altro criterio di selezione dei provvedimenti riguarda i destinatari della confisca preventiva che siano stati condannati in via definitiva o anche solo con sentenza non ancora divenuta irrevocabile al momento della conclusione del giudizio di prevenzione.

In molti casi, infatti, è emerso che il *dies a quo* e il *dies ad quem* del periodo di pericolosità coincidono con quelli del *tempus commissi delicti* indicato nella sentenza di condanna; il precedente penale, ancorché non definitivo, è infatti comunemente ritenuto un indice sintomatico ai fini dell'inquadramento in una delle categorie di pericolosità previste dagli artt. 1 e 4 cod. ant.

Ciò si reputa in ragione del c.d. principio di autonomia del procedimento di prevenzione³³, per il quale mentre le sentenze di assoluzione o di non luogo a procedere potrebbero non escludere la pericolosità *illo tempore*, le sentenze di condanna per reati lucrogenetici sicuramente depongono per un giudizio di affermazione della pericolosità che si situa al tempo della commissione del reato³⁴.

Come si evince dalla *Tabella n. 10*, che riguarda le decisioni *sia di accoglimento sia di rigetto*, la presenza di almeno una condanna in primo grado in capo al proposto è una circostanza che ricorre nella maggior parte dei casi (85%).

³³ Sul tema, v. Cass. pen. sez. II, 25 gennaio 2023, n. 15704, in *Dejure*, secondo cui «il giudice, attesa l'autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, può valutare autonomamente i fatti accertati in sede penale, al fine di giungere ad un'affermazione di pericolosità (...) anche a seguito di sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen., ove risultino delineati con sufficiente chiarezza e nella loro oggettività quei fatti che, pur ritenuti insufficienti - nel merito o per preclusioni processuali - per una condanna penale, ben possono essere posti alla base di un giudizio di pericolosità». In dottrina, criticamente, v. A. BARGI, *La ricusazione nel procedimento di prevenzione: ancora giustificato il ritardo dell'introduzione del "giusto procedimento preventivo"?*, in *Arch. pen. web.*, 3/2019., p. 2 e ss., che definisce il principio in questione un «sofisma ermeneutico».

Sulla questione, peraltro, si attende la decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella nota vicenda *Cavallotti*: cfr. E. BASILE – E. ZUFFADA, *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione. Verso il superamento di una regola non "in regola" (in attesa di Corte EDU Cavallotti vs Italia)*, in *Sistema Penale*, 10 novembre 2024; S. FINOCCHIARO, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in *Sistema Penale*, 7 novembre 2023.

³⁴ Cfr. G. FRANCOLINI, *La prova nel procedimento di prevenzione: identità, alterità o somiglianza con il processo penale?*, in *Sistema Penale*, 10/2020, p. 34, il quale afferma che «i fatti di reato accertati in sede penale con pronuncia di condanna potranno, anzi dovranno, essere fondamento del giudizio sulla pericolosità sociale». In giurisprudenza v. ancora Cass. pen. sez. II, 25 gennaio 2023, n. 15704, in *Dejure*.

Status di pregiudicato e procedimento di confisca

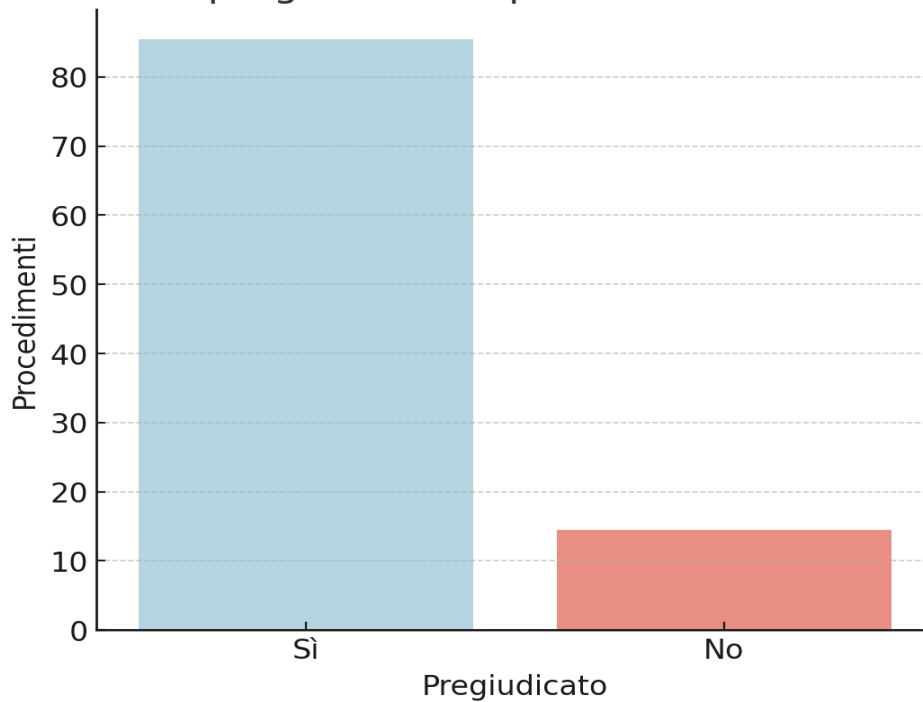


Tabella n. 10

A volersi soffermare *soltanto sui casi in cui il Tribunale ha accolto* la richiesta di applicazione della confisca, dallo studio emerge che in una parte ancora maggiore di casi (oltre il 91%) il soggetto proposto ha subito almeno una condanna in primo grado. A tal proposito si veda la *Tabella n. 11*.

Il dato sembra indicare la particolare attenzione prestata dai giudici nell'applicare la misura ablatoria: quest'ultima è disposta nella quasi totalità dei casi non sulla base di mere circostanze indiziarie ma a fronte di un provvedimento condannatorio emesso in sede di cognizione con le relative garanzie giurisdizionali.

Al contempo, i numeri illustrati sembrano assottigliare la linea di confine che separa le due confische per sproporzione contemplate nel nostro ordinamento, vale a dire quella preventiva e quella allargata, che proprio sulla presenza o meno di un precedente accertamento di responsabilità penale fondano la loro principale diversità. Ma soprattutto, il dato sembra confermare, laddove ve ne fosse la necessità, che la prevenzione *ante delictum* è un concetto che non trova corrispondenza nella realtà ordinamentale.

Rapporto tra status di pregiudicato e accoglimento

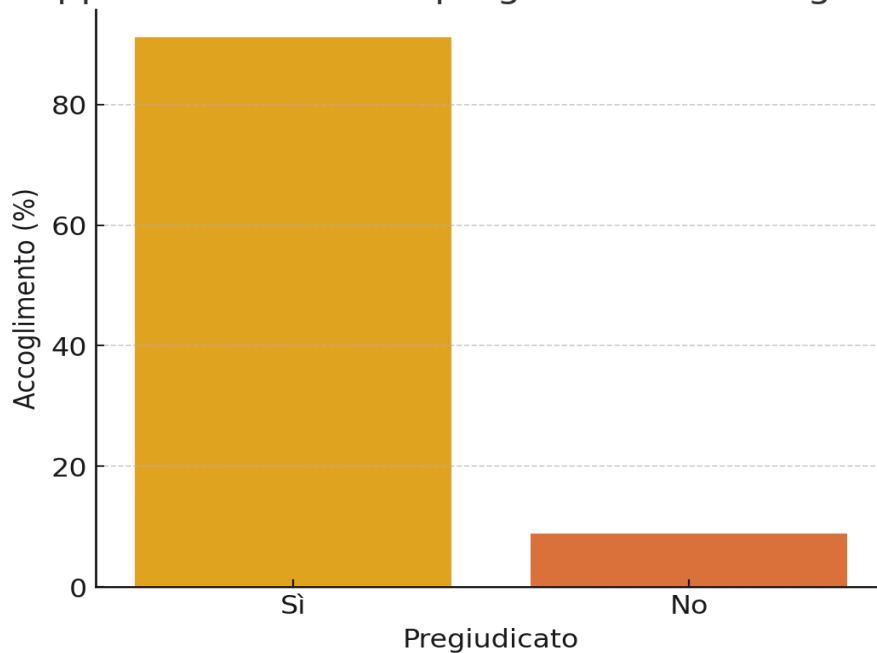


Tabella n. 11

9. Le tipologie di criminalità nei procedimenti di confisca

Con riferimento alle tipologie di criminalità emerse nelle decisioni esaminate, nella *Tabella n. 12* è possibile osservare che nel quinquennio 2019-2023 *in un caso su tre* i provvedimenti in materia di confisca hanno avuto ad oggetto reati di tipo predatorio. Nello specifico nell'ambito di tale classificazione criminologica³⁵ sono compresi i casi nei quali i soggetti proposti si sono resi autori di delitti di furto, rapina, violenza privata, lesioni, rissa, sequestro di persona, resistenza a pubblico ufficiale, estorsione, usura. Per circa *un caso su cinque*, invece, le decisioni hanno riguardato casi di criminalità organizzata di tipo mafioso. Nella maggior parte di questi ultimi scenari i fatti posti alla base delle richieste di applicazione della confisca sono stati mutuati da risultanze investigative riconducibili alle propaggini del c.d. processo *Aemilia*.

³⁵ La classificazione criminologica, con i relativi margini di flessibilità, è stata utilizzata solo ai fini di una più ordinata illustrazione dei provvedimenti.

Tipologie di criminalità

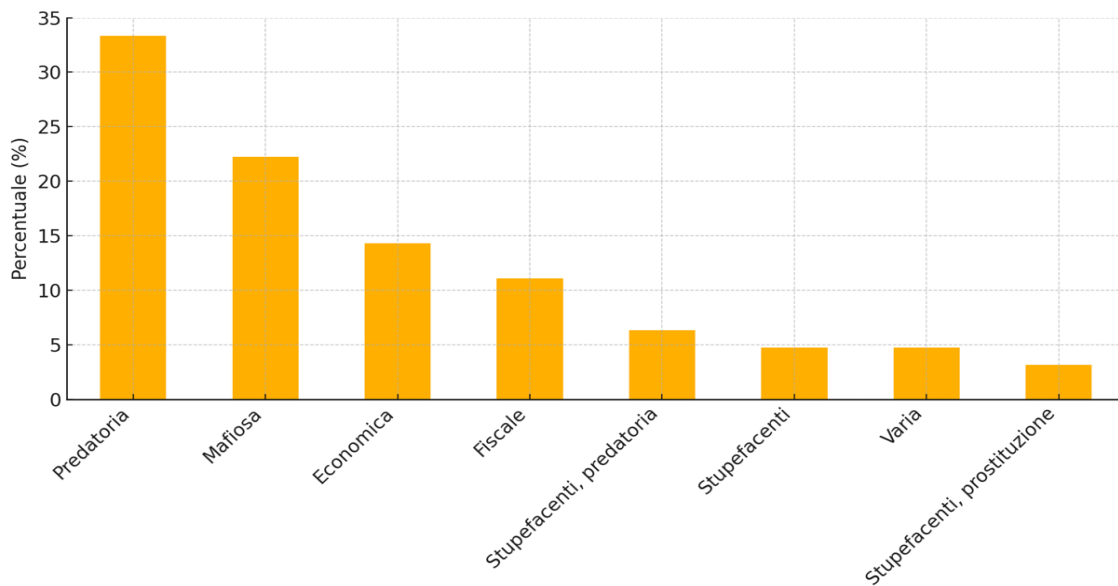


Tabella n. 12

10. Le tipologie di infiltrazioni nelle imprese richiedenti il controllo giudiziario

Con riferimento alla prevenzione collaborativa, invece, come si evince dalla *Tabella n. 13* le richieste di applicazione del controllo giudiziario *ex art. 34-bis* cod. ant. intervenute nel quinquennio in esame hanno riguardato aziende colpite da informazioni interdittive che hanno evidenziato la presenza di pericoli di infiltrazione della criminalità organizzata di due tipi: camorristica e 'ndranghetistica.

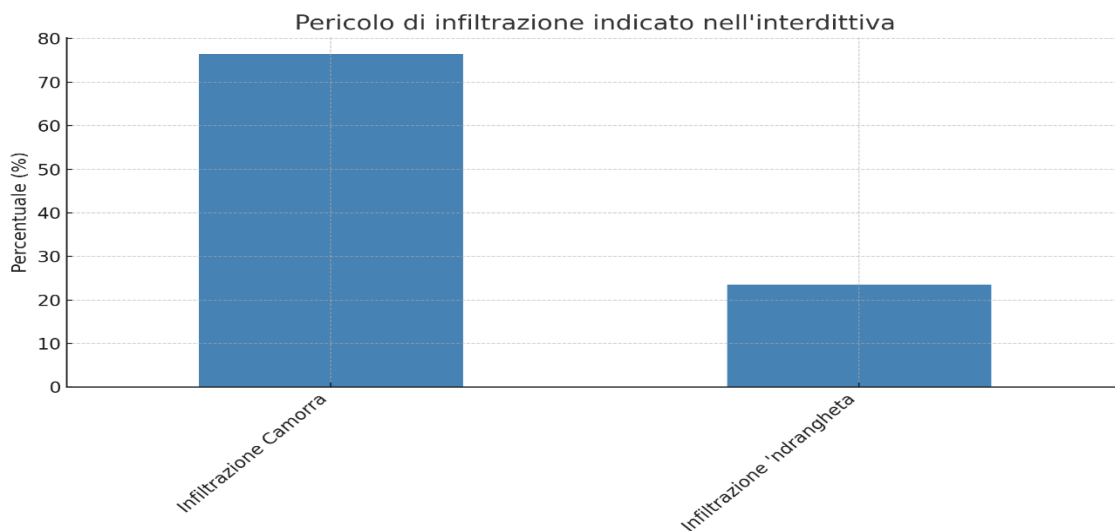


Tabella n. 13

11. I settori economici coinvolti nei procedimenti di controllo giudiziario

Il grafico appena illustrato si può leggere in relazione alla *Tabella n. 14*, ove si evidenzia che le infiltrazioni della criminalità organizzata hanno avuto una netta prevalenza nelle imprese operanti nel settore dell'edilizia (52%). Il secondo dato rilevante che a prima vista potrebbe sembrare rilevante è quello relativo alle infiltrazioni delle aziende nel settore delle *videolottery* (24%). Tuttavia, dalla lettura dei relativi provvedimenti emerge che le diverse imprese coinvolte siano parte di un unico gruppo societario. In questo senso, seppure apparentemente i numeri delle aziende siano consistenti, si tratta di un'unica, benché tentacolare, forma di infiltrazione.

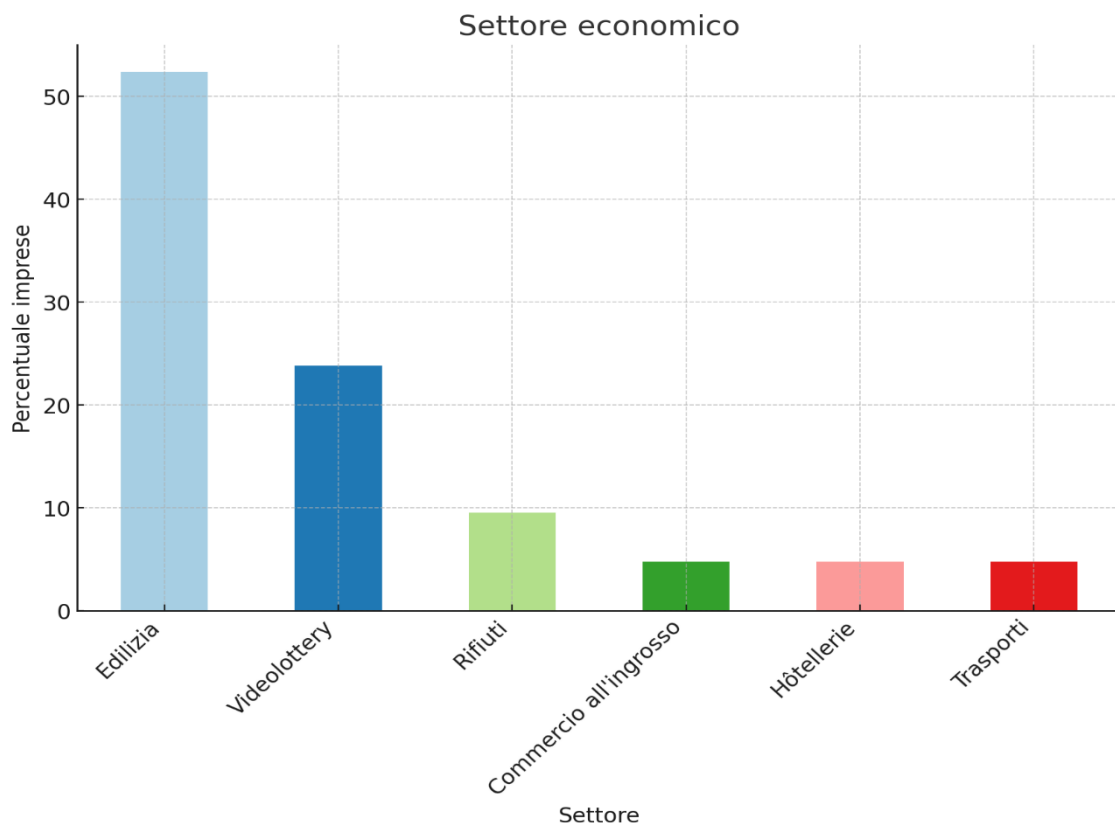


Tabella n. 14

12. Durata dell'applicazione del controllo giudiziario

Per la misura collaborativa del controllo giudiziario, la durata del provvedimento è stata indicata in un anno *nella quasi totalità* delle ipotesi, come indicato nella *Tabella n. 15*. Si tratta della durata minima prevista per legge, essendo di tre anni quella massima. Non si potrebbe comunque escludere che, in alcuni casi, la misura sia

stata prorogata all'esito dell'attività di bonifica dell'impresa, scenario che tuttavia esula dai dati utilizzati ai fini della ricerca.

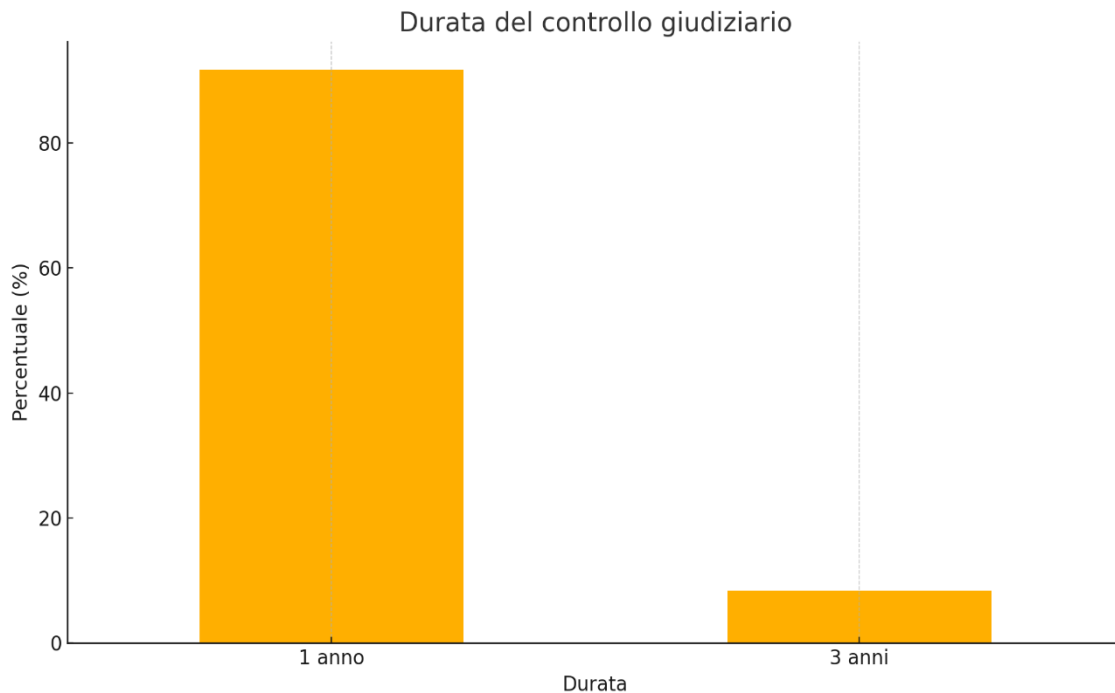


Tabella n. 15

13. Conclusioni

Nel presente lavoro si è inteso analizzare il sistema preventivo patrimoniale nella consapevolezza del suo precario fondamento costituzionale. Come accennato nell'introduzione, il tema della prevenzione è da sempre oggetto di approfondite riflessioni da parte di dottrina e giurisprudenza: non si è quindi avanzata alcuna pretesa di aggiungere una nuova tessera al prezioso mosaico della letteratura scientifica. L'obiettivo dello studio, piuttosto, è stato quello di analizzare un esempio di realtà giudiziaria al fine di offrire materiale per rinnovate e più autorevoli riflessioni.

Nel quinquennio 2019-2023, presso il Tribunale ordinario di Bologna, i numeri dei procedimenti di prevenzione patrimoniale non sono stati particolarmente elevati. Tra ablatoria e collaborativa, la media è di circa venticinque – per ogni anno. Il rilievo pratico dell'attività preventiva patrimoniale sembra quindi essere stato complessivamente limitato.

Con riferimento alle decisioni di confisca, nella maggior parte dei casi si è trattato di proposte congiunte all'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica

sicurezza. Il *trend* restituito dall'analisi, pertanto, è quello di un utilizzo misto dello strumento preventivo: alla predicata finalità ripristinatoria della confisca si aggiunge una finalità di contrasto alla pericolosità attuale del destinatario attraverso misure preventive personali. La ricorrente commistione dei giudizi – patrimoniale e personale – appare un dato significativo. Qualora ci si volesse confrontare con la tesi prevalente che qualifica la confisca *ex art. 24 cod. ant.* quale rimedio all'arricchimento ingiustificato, infatti, si dovrebbe tenere conto di due aspetti problematici. In primo luogo, il fatto che i beni oggetto di confisca sono devoluti allo Stato e non al depauperato a causa di una presunta attività illecita; in secondo luogo, il fatto che il giudizio sull'origine illegittima dell'acquisizione dei beni, asseritamente "civilistico", si innesta nell'ambito di un altro giudizio, di tutt'altra natura, che concerne la probabilità attuale che il proposto commetta delitti.

Per quanto riguarda le istanze di controllo giudiziario, nella totalità dei casi le richieste sono state avanzate dalle imprese, già colpite da interdittiva antimafia, e in nessun caso da parte delle Procure. Il dato si spiega agevolmente sulla base del fatto che le imprese ottengono la sospensione degli effetti dell'interdittiva. La circostanza, nondimeno, restituisce l'impressione che il controllo giudiziario, in concreto, si atteggi quale mezzo atipico di impugnazione del provvedimento prefettizio.

Dall'analisi è emersa una maggiore frequenza dell'accertamento della pericolosità generica *ex art. 1, comma 1, lett. b), cod. ant.* Il dato non sembra discostarsi particolarmente dalle aspettative: i reati lucrogenetici, da cui si trae sostentamento, sono storicamente l'oggetto dell'attenzione della prevenzione ablatoria.

Nella quasi totalità dei casi esaminati, l'applicazione del sequestro preventivo prelude alla confisca dei beni del proposto. Viceversa, nei casi in cui l'organo proponente non ha richiesto il sequestro, si registra una maggiore ricorrenza del rigetto della misura ablatoria definitiva. Se poi è lo stesso Tribunale che ha rigettato la richiesta di sequestro, il rigetto della confisca ricorre nella totalità dei casi. La circostanza – nonostante il contrario avviso della giurisprudenza di legittimità – potrebbe rappresentare un indice sintomatico della c.d. "forza della prevenzione" in capo ai giudici che sono chiamati a pronunciarsi prima sul sequestro e poi sulla confisca.

Nella maggior parte dei casi, la pericolosità sociale dei soggetti cui è stata applicata la confisca si estende per un lasso di tempo di almeno venti anni. L'assenza di un limite temporale alla pretesa ablatoria potrebbe rischiare di tradursi in un giudizio esistenziale sulla persona del proposto. Il dato, ad ogni modo, contribuisce a ribadire l'implausibilità della tesi della natura preventiva della confisca *ex art. 24 cod. ant.*, che

manifesta in concreto uno sguardo marcatamente retrospettivo. Vanno anche evidenziate le innegabili difficoltà in capo alla difesa del proposto nel confrontarsi con l'onere di provare – o comunque di allegare – la legittimità di acquisizioni risalenti. La mancanza di un limite previsto dal legislatore circa l'estensione a ritroso delle potenzialità ablatorie della confisca rimarrebbe un problema anche nel caso in cui si ritenesse superata la tesi della natura preventiva della confisca *ex art. 24 cod. ant.* e si aderisse a quella fatta propria dal diritto vivente – Corte Edu inclusa – circa la finalità meramente ripristinatoria del provvedimento ablatorio.

Nella quasi totalità dei casi, i destinatari della confisca preventiva presentano nel proprio vissuto almeno una sentenza condanna, sia essa pronunciata in via definitiva o meno. Il *dies a quo* e il *dies ad quem* del periodo di pericolosità spesso coincidono con quelli del *tempus commissi delicti* indicato nella sentenza di condanna. L'analisi dei dati sembra confermare l'insostenibilità empirica di una prevenzione *ante delictum*.

Nei casi in materia di confisca è emersa la prevalenza di una criminalità di tipo predatorio – intesa in senso lato quale criminalità che include i delitti di furto, rapina, violenza privata, estorsione, usura etc. – seguita da quella di tipo organizzato. Quest'ultimo dato sembra da ricondursi agli effetti a cascata del c.d. processo *Aemilia*.

Nei casi in materia di controllo giudiziario, i rischi di infiltrazione nelle imprese hanno riguardato la criminalità organizzata di tipo camorristico o 'ndranghetistico. Il settore economico maggiormente coinvolto nei casi di controllo giudiziario è stato quello edilizio e nella maggior parte delle volte la misura – quando è stata disposta – è stata applicata per la durata di un anno.

Nella maggior parte dei casi singolarmente esaminati, infine, risulta che il compendio probatorio della procedura preventiva è mutuato da elementi provenienti da procedimenti penali. Il rilievo è enfatizzato dalla mancanza di nuove emergenze prodotte in sede di udienza. La circostanza sembra confermare quanto sostenuto in dottrina³⁶ circa il rischio che il procedimento preventivo si sostituisca al processo penale laddove questo risulti inattuabile per carenza di elementi probatori.

³⁶ *Ex multis*, v. G. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 116, che si esprime in termini di «fattispecie di sospetto» di commesso reato che riducono il ruolo del sistema preventivo alla funzione di surrogato della repressione penale inattuabile per mancanza di presupposti probatori; S. MOCCIA, *Le misure di prevenzione: un paradigmatico di truffa delle etichette*, in *Penale Diritto e Procedura*, 11 gennaio 2021, p. 2, che parla di «fattispecie di sospetto che continuano, nella sostanza, ad assegnare al sistema delle misure di prevenzione il compito di sostituirsi alla ben più garantita attività di controllo del diritto penale del fatto, quando quest'ultima risulti inattuabile per carenza dei presupposti probatori»; M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale*, cit., p. 7, che parla di «un reato che non si riesce ad accertare e che si finisce per reprimere con misure

ABSTRACT

Il contributo analizza i provvedimenti di prevenzione patrimoniale emessi dal Tribunale ordinario di Bologna tra il 2019 e il 2023. Costituiscono oggetto di analisi, in particolare, le decisioni in materia di confisca ex art. 24 cod. ant., amministrazione giudiziaria ex art. 34 cod. ant. e controllo giudiziario ex art. 34-bis cod. ant. Attraverso degli indicatori si estrapolano alcuni dati statistici sulla prassi bolognese in materia di prevenzione patrimoniale. All'esito, si svolgono alcune osservazioni generali sui risultati affiorati, con l'avvertenza che si tratta di un campione inevitabilmente limitato dal punto di vista geografico e cronologico.

PAROLE CHIAVE

Misure di prevenzione – Confisca – Controllo giudiziario

* * *

ASSET-BASED PREVENTIVE MEASURES:
REFLECTIONS FROM THE BOLOGNA COURT'S PRACTICE

ABSTRACT

The paper examines the asset-based preventive measures issued by the Court of Bologna between 2019 and 2023. More specifically, it focuses on decisions concerning Confiscation pursuant to Article 24 of the Anti-Mafia Code, Judicial Administration pursuant to Article 34 of the Anti-Mafia Code, and Judicial Control pursuant to Article 34-bis of the Anti-Mafia Code. By means of a set of selected indicators, the study extracts statistical data from the Bologna practice in the field of asset prevention. On that basis, it offers some general observations on the findings, while acknowledging the necessarily limited geographical and temporal scope of the sample.

KEYWORDS

Preventive Measures – Confiscation – Judicial Control

formalmente non penali che si applicano a chi (dall'indiziato di appartenere all'organizzazione criminale, al corruttore o all'evasore fiscale socialmente pericolosi) si ritiene abbia a che fare con il delitto o comunque con l'ambiente che lo ha generato».