

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

4/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Dario Albanese, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreatza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrococo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Tommaso Trinchera, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Uberty, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Ponteprino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics (COPE)* e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

LA CORTE EDU SUI RAPPORTI TRA CONFISCA DEL PREZZO O PROFITTO DEL REATO EX ART. 322 TER C.P. E RISARCIMENTO DEL DANNO ERARIALE: SPROPORZIONATO IL CUMULO TRA LE DUE MISURE

C. eur. dir. uomo, Sez. I, 5 febbraio 2026, Florio et Bassignana c. Italia

di Filippo Ferri

1. Con la sentenza che può leggersi in allegato, pronunciata nei confronti dell'Italia, la Corte europea dei diritti dell'uomo si esprime sulla compatibilità con l'art. 1 Prot. 1 CEDU, sulla protezione della proprietà, del cumulo tra due diverse misure: da un lato, la confisca del prezzo e del profitto del reato ex art. 322 *ter* c.p. con riferimento ad alcuni specifici reati contro la pubblica amministrazione, disposta dal giudice penale; dall'altro, il risarcimento del danno erariale nei confronti dell'amministrazione lesa a causa dell'illecito, disposto dalla Corte dei conti. Il problema della possibilità di irrogare entrambe le sanzioni nei confronti dello stesso soggetto e con riferimento al medesimo fatto risulta complesso, e coinvolge temi di notevole attualità quali la corretta identificazione della funzione della confisca nell'ordinamento italiano e i rapporti tra la giurisdizione penale e quella contabile. La pronuncia della Corte di Strasburgo affronta per la prima volta la questione, propendendo infine per l'illegittimità del cumulo sulla base di una interpretazione che valorizza le diverse funzioni della confisca e la proporzionalità degli effetti congiunti delle sanzioni irrogate dalle due giurisdizioni.

Il giudizio della Corte EDU muove da due distinti casi sottoposti alla sua attenzione. Il primo è quello sorto con il ricorso n. 34324/15, *Florio c. Italia*, relativo a tre persone imputate di associazione a delinquere (art. 416 c.p.), corruzione (art. 319 c.p.) e truffa (art. 640 c.p.) per aver prestato, in accordo con un pubblico ministero di Pinerolo, alcuni servizi di consulenza falsi nei confronti della Procura. A seguito del rito abbreviato, il GIP di Milano, con sentenza poi confermata sia in appello che nel giudizio di legittimità, ha condannato i ricorrenti per tutti i capi di imputazione ascritti, disponendo anche la confisca obbligatoria ex art. 322 *ter* c.p.¹ dei profitti dei reati, detratte le imposte pagate su tali somme. Al contempo, i medesimi fatti sono stati oggetto di procedimento di fronte alla Sezione giurisdizionale per la regione Piemonte della Corte dei conti, che ha condannato gli stessi soggetti al pagamento a titolo di danno erariale, in favore del Ministero della giustizia, di una somma pari a quanto percepito dalla Procura come profitto delle consulenze illecite.

¹ Esteso anche al reato di truffa in virtù dell'art. 640 *quater* c.p., che richiama espressamente anche per questa fattispecie la confisca ex art. 322 *ter* c.p.

Analogamente, il secondo caso, posto con il ricorso n. 65192/16, *Bassignana c. Italia*, riguarda la condanna di un pubblico funzionario della Regione Valle d'Aosta in più procedimenti: da una parte, due processi penali per i reati di corruzione (art. 319 c.p.) e riciclaggio, rispettivamente in Italia e in Svizzera; dall'altra, il procedimento dinanzi alla Corte dei conti per danno erariale. Il ricorrente, accusato di aver percepito delle tangenti per l'aggiudicazione di alcuni appalti pubblici, viene condannato dal GIP di Aosta, con sentenza poi confermata nei gradi successivi, con la disposizione ulteriore della confisca ex art. 322 *ter* c.p. di quanto ottenuto come prezzo per la corruzione. Inoltre, la Sezione regionale della Corte dei Conti per la regione Valle d'Aosta ha condannato lo stesso al risarcimento del danno erariale, per una somma pari ancora una volta ai proventi del reato.

In entrambi i casi le sezioni di primo e secondo grado della Corte dei conti, interrogate sulla legittimità della condanna al risarcimento integrale del danno erariale pur in presenza di una precedente confisca sullo stesso ammontare, hanno risposto positivamente, in ragione delle differenti finalità che ispirano le due misure e dell'autonomia del procedimento contabile rispetto a quello penale. Di fronte a questa decisione, i condannati ricorrono alla Corte EDU lamentando la violazione dell'art. 7 della Convenzione, dell'art. 1 del Protocollo n. 1 e dell'art. 4 del Protocollo n. 7 per la sproporzionalità del cumulo tra confisca e risarcimento del danno erariale. Il ricorso viene accolto, con riferimento al solo art. 1 Prot. 1, dai giudici di Strasburgo, che ne sostengono la fondatezza sulla base di argomentazioni convincenti ed in linea con la dottrina e la giurisprudenza più recente delle corti interne.

2. La questione affrontata dalla Corte di Strasburgo coinvolge l'annoso tema, destinatario delle più diverse soluzioni interpretative nel diritto interno ed europeo, della natura e delle funzioni della confisca, e dunque della sua distinguibilità rispetto a disposizioni che comportano, allo stesso modo, l'ablazione di una somma di denaro come conseguenza di un illecito. Posta cioè la difficoltà di definire in modo netto la natura della confisca, a partire da quella ex art. 322 *ter* qui in esame, risulta conseguentemente complesso identificare i casi in cui l'istituto entra in conflitto con misure di carattere analogo, perché rivolte allo stesso soggetto, sulla base del medesimo fatto e con riferimento ad una identica somma². Risulta opportuna quindi prima di tutto una breve disamina sui rapporti tra confisca e altri istituti simili.

2.1. Innanzitutto, il caso di specie riguarda una specifica ipotesi di confisca, quella obbligatoria del prezzo o del profitto del reato, anche per equivalente ai sensi

² Ad esempio, è stata riconosciuta l'impossibilità di cumulare la confisca ex art. 322 *ter* c.p. con la riparazione pecuniaria ex art. 322 *quater*, avendo entrambe la medesima funzione sanzionatoria: cfr. Cass. Pen., Sez. VI, sent. 5 marzo 2024, n. 23203, *Petrini*, in *CED*, 286645; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 30 gennaio 2019, n. 16872, *Guerra*, in *CED*, 275671. O ancora, ne è stata esclusa la compatibilità con il risarcimento del prezzo o del profitto del reato: cfr. Cass. Pen., Sez. II, sent. 18 ottobre 2022, n. 44189, *Hoxha*, in *CED*, 284122; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 24 giugno 2020, n. 21353, *Magnani*, in *CED*, 279286; Cass. Pen., Sez. III, sent. 15 ottobre 2013, n. 44446, *Runco*, in *CED*, 257628.

dell'art. 322 *ter* c.p. Si tratta di una *species* del genere di misure ablatorie che si fonda in primo luogo sull'art. 240, il quale trova origine nell'intenzione del legislatore di aggravare la disciplina della confisca per alcune categorie di reato, rendendone l'applicazione obbligatoria o estendendone l'oggetto. La disposizione si rivolge nello specifico ad alcuni reati contro la pubblica amministrazione, prevedendo che «nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti [...], per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-*bis*, primo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto».

Come anticipato, il dibattito sulla natura della confisca è notoriamente ampio e ricco di diverse interpretazioni, anche in ragione della molteplicità di istituti che si rifanno a questo *genus* pur presentando una diversa disciplina e un differente campo di applicazione: quando si parla di confisca si fa riferimento ad un istituto polimorfo, che necessita pertanto di essere interpretato in modo diverso a seconda della disposizione sulla quale si fonda³. La particolare misura ex art. 322 *ter* è stata dunque oggetto di specifica trattazione da parte degli interpreti, che l'hanno inquadrata distinguendo le due ipotesi previste di confisca diretta del prezzo o del profitto del reato da quella per equivalente. Dal punto di vista della sua natura e delle sue funzioni, la giurisprudenza più consolidata qualifica differentemente le due figure, attribuendo in particolare alla prima forma di misura una funzione di prevenzione speciale e di ripristino della situazione patrimoniale del reo precedente al compimento del reato, ed alla seconda invece anche una funzione afflittiva e sanzionatoria oltre che ripristinatoria⁴. Tali diverse nature convivono all'interno dell'istituto, non consentendo di ricondurlo ad una «pura e semplice pena patrimoniale»⁵.

I giudici interni, a partire anche dagli orientamenti espressi in ambito sovranazionale, sono intervenuti anche in tempi più recenti a porre dei confini rispetto alla possibilità di far sopportare al reo sia la confisca che altre sanzioni che abbiano ad oggetto le stesse somme, proprio in virtù della suddetta varietà di funzioni che la confisca esprime. L'obiettivo è scongiurare il rischio che il reo sopporti limitazioni di diritti eccessive e sproporzionate rispetto al reato commesso, o che il soggetto danneggiato riceva due volte la stessa somma a titolo di compensazione. È il caso, ad

³ Cfr. P. Di Geronimo, *Art. 322ter*, in E. Dolcini, G. L. Gatta (a cura di), *Codice penale commentato*, II, Wolters Kluwer, 2025, p. 299. Com'è noto, l'ipotesi di confisca ex art. 322 *ter* si inserisce all'interno di un ambito in cui già sussistono numerosi altri strumenti coercitivi omonimi volti ad agire sul piano patrimoniale, come la confisca ex art. 335 *bis* c.p., prevista solo in caso di condanna e non per equivalente, la confisca ex art. 19 d.lgs. n. 231/2001, per gli enti collettivi, la confisca allargata ex art. 12 *sexies* d.l. n. 306/1992.

⁴ Cfr. Di Geronimo, *Art. 322ter*, in E. Dolcini, G. L. Gatta (a cura di), *Codice penale commentato*, II, Wolters Kluwer, 2025, p. 311. Non mancano però talvolta anche posizioni contrarie alla coesistenza di tali diverse funzioni. La Corte EDU, ad esempio, si è pronunciata anche nel senso di riconoscere soltanto una natura ripristinatoria alla confisca per equivalente ex art. 322 *ter* c.p.: cfr. Corte EDU, sent. 19 dicembre 2024, *Episcopo e Bassani c. Italia*, par. 73; Corte EDU, sent. 13 febbraio 2025, *Garofalo e altri c. Italia*, par. 126.

⁵ Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, sent. 9 gennaio 2020, n. 14041, *Malvaso*, in CED, 279262.

esempio, delle pronunce della Corte di cassazione che hanno ritenuto la confisca per equivalente ex art. 322 *ter* c.p. non cumulabile con la riparazione pecuniaria prevista per gli stessi reati ex art. 322 *quater* c.p.⁶, in ragione della medesima natura afflittiva che caratterizzerebbe entrambe le misure e del rischio dunque di un *bis in idem* sanzionatorio. O ancora, è il caso del giudizio di non cumulabilità con il risarcimento del danno, quando è stato integralmente restituito o risarcito il prezzo o profitto del reato e venga dunque meno la funzione ripristinatoria della misura⁷. Ad essere centrale rispetto al discorso della potenziale sovrapposizione di misure ablatorie differenti dunque è proprio il problema delle funzioni che esse rivestono: è esattamente sulla base di queste che si può argomentare o meno che un certo istituto in concreto risulta un inutile o eccessivo duplicato di un altro.

2.2. A questo proposito, non manca però all'interno del panorama giurisprudenziale anche un orientamento diverso e più attuale, che ricostruisce in modo alternativo i rapporti tra confisca diretta e per equivalente. Alcune pronunce più recenti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione hanno affermato, infatti, che la distinguibilità tra diverse funzioni della confisca non va ricondotta alla natura diretta o per equivalente della misura, ma unicamente al suo oggetto. In questo senso, la confisca è caratterizzata da una finalità ripristinatoria laddove è rivolta al profitto del reato, e da una vera e propria finalità punitiva quando rivolta al prodotto del reato o ai mezzi utilizzati per commetterlo, a prescindere dal fatto che si applichi direttamente a tali beni o al loro equivalente⁸.

Secondo il giudice delle leggi, dunque, «la confisca del “profitto” di un illecito ha “mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente” alla commissione del fatto in capo all’autore», dal momento che «la finalità essenziale della misura risiede nel sottrarre al reo l’utilità economica acquisita mediante la violazione della legge penale, e che egli non ha il diritto di trattenere», il che «esclude quell’effetto peggiorativo della sua situazione patrimoniale preesistente, che necessariamente inerisce alle sanzioni dal contenuto “punitivo”. Al contrario, la confisca dei “beni utilizzati per commettere l’illecito” [...] incide su beni non ottenuti attraverso un’attività criminosa, e che dunque, di regola, erano legittimamente posseduti dall’autore [...]; sicché la loro ablazione ad opera del giudice penale determina un peggioramento della sua situazione patrimoniale preesistente al reato. Il che senz’altro esclude che tale misura possa avere una natura meramente “ripristinativa” dello *status quo ante*». La Consulta, esclusa la natura invece preventiva della misura laddove sia prevista in via obbligatoria, senza un accertamento caso per caso sull’effettiva sussistenza del pericolo di reiterazione

⁶ Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, sent. 5 marzo 2024, n. 23203, cit.; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 30 gennaio 2019, n. 16872, cit.

⁷ Cfr. Cass. Pen., Sez. II, sent. 18 ottobre 2022, n. 44189, cit.; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 24 giugno 2020, n. 21353, cit.; Cass. Pen., Sez. III, sent. 15 ottobre 2013, n. 44446, cit.

⁸ Cfr. Corte Cost., sent. 14 gennaio 2025, n. 7, la quale a sua volta riprende Corte Cost., sent. 6 marzo 2019, n. 112; Cass. Pen., Sez. U., sent. 26 settembre 2024, n. 13783, *Massini*, in *CED*, 287756.

del reato, ravvisa quindi soltanto in questo secondo caso una funzione punitiva della confisca, idonea a caratterizzarla come una vera e propria pena patrimoniale⁹.

Sulla stessa linea si è posto così recentemente anche il giudice di legittimità, il quale ha rigettato l'assunto più consolidato per cui dalla "forma" dell'ablazione deriverebbe la sua "natura", e ha di conseguenza affermato che «la confisca, se diretta, sarebbe sempre una misura di sicurezza, come tale sottratta alla garanzie [sic] della legalità penale, e, invece, se per equivalente, sarebbe sempre una sanzione, una pena, sottoposta, per tale ragione, alle fondamentali garanzie derivanti dal principio di legalità». Dunque, proprio in virtù del nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale, è l'oggetto della confisca a determinarne la natura: la confisca del profitto, anche se per equivalente, esprime sempre una funzione ripristinatoria, mentre assume una portata punitiva soltanto qualora sia sottratto al reo più di quanto esso abbia guadagnato dal reato. L'assenza del nesso di pertinenzialità tra reato e beni, tipico della confisca per equivalente, non sarebbe in tal senso dirimente, nella misura in cui riporti l'autore esattamente nella situazione patrimoniale precedente al reato¹⁰.

In ogni caso, e a prescindere dal fatto che si aderisca o meno alla prima o alla seconda tesi, risulta evidente quindi come la confisca del prezzo o del profitto del reato sia un istituto complesso e fonte di plurimi contrasti interpretativi, cui si riconducono al contempo più funzioni differenti. In questo senso, non stupisce che sia oggetto di censura la possibilità che ad essa si aggiunga anche la condanna al risarcimento del danno erariale: entrambe le sanzioni sono volte a privare l'autore dell'illecito di quanto ingiustamente guadagnato, e come tali ingenerano il rischio di una doppia e sproporzionata ingerenza nel suo patrimonio.

3. L'oggetto del giudizio in esame ha riguardato in particolare la compatibilità delle pronunce dei giudici interni, in virtù dei quali il risarcimento del danno erariale prescinde da quanto già sottratto allo stesso soggetto a titolo di confisca, con l'art. 1 Protocollo n. 1 CEDU sulla protezione della proprietà. La disposizione, che afferma che «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale», viene comunemente interpretata dalla giurisprudenza europea nel senso di richiedere che ogni ingerenza pubblica nei beni individuali debba essere prevista dalla legge, che vi sia una finalità di interesse generale, ed il rispetto di un criterio di proporzionalità tra questo e l'interesse individuale¹¹.

La sentenza in commento della Corte EDU, nell'affrontare le doglianze oggetto dei ricorsi, si è pronunciata su entrambe le questioni fondamentali che emergono dalla vicenda, decisive rispetto alla possibilità di riconoscere cumulativamente l'istituto ex art. 322 *ter* c.p. e il risarcimento del danno erariale: da un lato, la natura e le funzioni della

⁹ Cfr. Corte Cost., sent. 14 gennaio 2025, n. 7.

¹⁰ Cass. Pen., Sez. U., sent. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.

¹¹ Cfr. ad esempio Corte EDU, sent. 13 dicembre 2016, n. 53080/13, *Bélané Nagy c. Ungheria*.

confisca; dall'altro, le finalità del procedimento penale e di quello contabile e il rapporto tra i due.

Per quanto riguarda la prima questione, la Corte ha richiamato innanzitutto la giurisprudenza delle massime corti italiane sulla confisca, concludendo anch'essa per la molteplicità di funzioni perseguite dalla legge attraverso la misura¹². In particolare, ha fondato la propria decisione sul primo dei due orientamenti giurisprudenziali menzionati, il quale distingue tra la forma diretta e quella per equivalente dell'istituto, essendo il secondo cronologicamente successivo rispetto alle vicende oggetto del giudizio. Tuttavia, anche qualora fosse stata applicabile la più recente interpretazione dei giudici interni, comunque si sarebbe dovuto concludere per la natura al contempo ripristinatoria e sanzionatoria della confisca del prezzo e del profitto del reato, e non solamente afflittiva come ritenuto dalle Sezioni della Corte dei conti chiamate a giudicare sul danno erariale nei casi *Bassignana* e *Florio*.

Per quanto concerne la seconda questione, invece, i giudici di Strasburgo si sono mossi dall'assunto delle diverse finalità che comunemente si attribuiscono ai procedimenti sottoposti alle giurisdizioni penale e contabile: l'accertamento rispettivamente di un fatto di reato e della responsabilità del pubblico ufficiale nella malagestione delle risorse pubbliche, fonte del danno erariale. Le diverse finalità perseguite dai due giudici non ostano, però, alla possibilità che quanto accertato dall'una produca degli effetti anche sull'altra¹³.

La sentenza rileva, su quest'ultimo punto, che le due giurisdizioni esprimono posizioni opposte. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte dei conti, infatti, non sarebbe possibile dedurre dall'ammontare del danno erariale risarcibile le somme già oggetto di confisca da parte del giudice penale per lo stesso fatto, proprio in virtù di una diversità di funzioni che i due istituti e le due procedure invece perseguirebbero, ed in particolare in virtù dell'attribuzione alla misura ablatoria ex art. 322 *ter* della sola funzione afflittiva e preventiva, nonché del diverso ente pubblico cui tali somme sarebbero destinate¹⁴. Al contrario, i principi di diritto stabiliti dalla giurisprudenza di legittimità in materia prevedono che i beni confiscabili debbano essere calcolati tenendo conto di quanto già pagato dallo stesso soggetto a titolo di risarcimento del danno erariale, avendo specificato peraltro che la stessa logica debba applicarsi anche in senso inverso¹⁵.

¹² Oltre alle sentenze già menzionate, comunque, ha richiamato anche sulla natura della confisca Corte Cost., ord. 2 aprile 2009, n. 97; Corte Cost., ord. 16 novembre 2009, n. 301; Corte Cost., sent. 7 aprile 2017, n. 68; Cass. Pen., Sez. V, sent. 16 gennaio 2004, n. 15445, *Napolitano et al.*, in CED, 228750; Cass. Pen., Sez. III, sent. 24 settembre 2008, n. 39173, in CED, 241034; Cass. Pen. Sez. U., sent. 26 giugno 2015, n. 31617, *Lucci*, in CED, 264434; Corte EDU, sent. 19 dicembre 2024, n. 47284/16, *Episcopo et Bassani c. Italia*.

¹³ Cfr. Corte EDU, sent. 9 marzo 2023, n. 20148/09, *Rigolio c. Italia*.

¹⁴ Cfr. Corte Conti, Sez. II app., sent. n. 130/2024; Corte Conti, Sez. III app., sent. n. 676/2016; Corte Conti Lazio, sent. n. 1463/2024; Corte Conti Umbria, sent. n. 76/2008.

¹⁵ Cfr. Cass. Pen., Sez. II, sent. 16 novembre 2011, n. 45054, *Benzoni et al.*, in CED, 251070; Cass. Pen., Sez. III, sent. 15 ottobre 2013, n. 44446, *Runco*, in CED, 257628; Cass. Pen., Sez. I; sent. 6 giugno 2018, n. 39874, *Sicilfert S.r.l.*, in CED, 273866; Cass. Pen., Sez. II, sent. 18 ottobre 2022, n. 44189, cit.

4. La Corte EDU, rispetto ad entrambe le questioni, non ha ritenuto di seguire l'orientamento giurisprudenziale della magistratura contabile italiana, giudicando ammissibili e fondate nel merito le censure avanzate dai ricorrenti. La sentenza, dunque, ha rilevato la violazione da parte della Corte dei conti dell'art. 1 Protocollo 1 CEDU, nella misura in cui ha condannato i ricorrenti al pagamento di una somma, a titolo di risarcimento del danno erariale, senza alcuna deduzione delle somme già confiscate, sproporzionata per eccesso rispetto alle finalità perseguite. L'effetto combinato delle due misure, confisca e danno erariale, ha consentito allo Stato di conseguire un ammontare superiore rispetto al danno ricevuto dall'amministrazione lesa, determinando al contempo una duplice ed ingiustificata ablazione patrimoniale nei confronti del soggetto responsabile.

L'argomentazione dei giudici di Strasburgo si fonda in particolare su tre argomenti. In primo luogo, vengono richiamate le diverse nature degli istituti coinvolti. Pur essendo vero che confisca e danno erariale non perseguono una stessa finalità, essendo la prima rivolta a sanzionare il reo e ricostituire la situazione patrimoniale precedente all'illecito, e la seconda a compensare il danno subito dall'amministrazione lesa, si rileva che la Corte dei conti non ha correttamente inquadrato le molteplici funzioni delle misure applicate ai ricorrenti, riconoscendo alla confisca la sola natura punitiva. Al contrario, secondo la sentenza, è proprio la funzione riparatoria dell'istituto ex art. 322 *ter* c.p. a venire in rilievo nel caso di specie. Entrambe le sanzioni sono finalizzate a riparare le conseguenze dell'illecito, essendo dirette a riportare sia il responsabile che il danneggiato nella situazione economica precedente. Le pronunce impugnate determinano invece uno squilibrio in tal senso, causando rispettivamente una maggiore privazione patrimoniale e un maggior guadagno nei due soggetti, con la conseguenza che, rispetto al conseguimento degli scopi prefissati dai due istituti, gli effetti prodotti sono eccessivi e sproporzionati.

In secondo luogo, la Corte si è soffermata sul tema del rapporto tra la giurisdizione penale e quella contabile, affermando che pur essendo distinte e funzionalmente diverse i procedimenti dei due giudici non devono essere considerati come assolutamente autonomi ai fini della legittimità e proporzionalità delle singole sanzioni adottate. Confisca e risarcimento del danno fanno certamente riferimento a due vicende giurisdizionali separate, ma non per questo i loro effetti non devono essere considerati dai singoli giudici nel loro insieme, essendo lo stesso il soggetto coinvolto e il medesimo il fatto compiuto. In questo senso, è necessario secondo la sentenza valutare le conseguente globali delle misure afflittive irrogate, dovendo così i giudici tenere conto ai fini del bilanciamento ex art. 1 Protocollo 1 CEDU di quanto già subito dal soggetto responsabile come conseguenza del suo illecito¹⁶. La Corte dei conti è onerata così di valutare, in sede di quantificazione del danno erariale risarcibile, la sola frazione che eccede l'ammontare già oggetto di confisca. Con l'aggiunta, peraltro, che pur essendo diverse le amministrazioni destinatarie delle somme, come rilevato dai giudici contabili, nulla osta alla previsione di meccanismi di trasferimento delle somme confiscate tra i

¹⁶ Cfr. Corte EDU, sent. 5 ottobre 2000, n. 28856/95, *Jokela c. Finlandia*.

diversi soggetti pubblici, al fine di escludere l'insoddisfazione di quella lesa dal danno erariale.

Infine, ad essere oggetto di attenzione da parte della sentenza, come ulteriore motivo a sostegno dei ricorsi, è l'effetto paradossale che si produrrebbe laddove fosse adottato l'orientamento della Corte dei conti. Si fa riferimento, in questo caso, al rapporto tra le pronunce dei giudici contabili e la giurisprudenza già menzionata della Corte di cassazione, che tende ad escludere qualunque forma di cumulo con misure sostanzialmente coincidenti irrogate in sede penale o in altri procedimenti paralleli. La conseguenza del contrasto tra le due giurisdizioni è evidente: l'ammontare complessivo delle sanzioni subite non dipenderebbe più dall'accertamento nel merito della responsabilità individuale, quanto dall'ordine delle pronunce dei diversi giudici, nella misura in cui il giudice penale darebbe rilievo nella quantificazione della confisca alla precedente condanna in sede contabile, ma non viceversa. Si tratta di conseguenze paradossali e fonte di potenziali trattamenti disuguali, i quali difficilmente trovano giustificazione nel rapporto di proporzionalità con le finalità perseguite.

* * *

5. La sentenza in commento riguarda un tema annoso e di perdurante attualità del diritto penale (e non solo) italiano, quello della natura della confisca ex art. 322 *ter* c.p. e del suo rapporto con istituti e sanzioni che ne duplicano il contenuto, essendo parametrati allo stesso modo sul profitto o sul prezzo dell'illecito. In particolare, la Corte EDU si pronuncia su un particolare caso di sovrapposizione tra misure simili, quello tra confisca e risarcimento del danno erariale accertato dalla Corte dei conti, offrendo un orientamento che certamente è suscettibile di essere recepito dai giudici interni e che, peraltro, si pone in continuità con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione penale¹⁷. I giudici di Strasburgo propendono per la sproporzionalità del cumulo tra le due misure, risolvendo le due questioni fondamentali sottese alle doglianze dei ricorrenti attraverso l'affermazione di due principi determinanti in materia di confisca e di rapporto tra giudice ordinario e giurisdizioni speciali.

Da un lato, infatti, la Corte EDU conferma l'interpretazione ormai consolidata per cui nell'ordinamento italiano la confisca dev'essere declinata al plurale sia in termini strutturali, variando di caso in caso in base ai presupposti applicativi della singola disposizione di riferimento e non essendo quindi riducibile ad un istituto unico, sia in termini funzionali, rilevandosi una molteplicità di diverse finalità perseguite. La confisca ex art. 322 *ter*, così come altre ipotesi di confisca del prezzo o del profitto del reato, resta anche dopo le più recenti pronunce uno strumento poliedrico, capace di rispondere ad obiettivi diversi ed il cui statuto giuridico di conseguenza dipende dalle diverse nature che vengono in rilievo. Non si tratta di un istituto coerente, ma di

¹⁷ Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, sent. 5 marzo 2024, n. 23203, cit.; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 30 gennaio 2019, n. 16872, cit.; Cass. Pen., Sez. II, sent. 18 ottobre 2022, n. 44189, cit.; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 24 giugno 2020, n. 21353, cit.; Cass. Pen., Sez. III, sent. 15 ottobre 2013, n. 44446, cit.

una misura ibrida con una disciplina peculiare, ed il cui rapporto con altre disposizioni dell'ordinamento può cambiare in base alla finalità considerate. Nel caso di specie, ad esempio, la Corte fa leva sulla natura ripristinatoria della confisca piuttosto che su quella sanzionatoria per sostenere la non cumulabilità con il danno erariale; ma si ravvisano anche situazioni in cui è stata invece la natura afflittiva a giustificare una certa interpretazione piuttosto che un'altra, come nel caso del riconoscimento del divieto di retroattività.

Dall'altro lato, la sentenza si pronuncia sui rapporti tra procedimento penale e contabile, scongiurando con una soluzione logica e convincente il rischio paradossale di un diverso trattamento del soggetto le cui responsabilità penale e contabile vengano accertate in un ordine diverso. La posizione della Corte dei conti rischia di risultare formalistica laddove concepisce le giurisdizioni ordinaria e speciale come due monadi, incapaci di comunicare tra loro anche quando ad essere giudicato sia uno stesso soggetto per il medesimo fatto. Al contrario, come opportunamente affermato dai giudici di Strasburgo, le due corti interne devono adottare una visione sostanziale dell'oggetto del loro giudizio: non limitandosi a rilevare l'autonomia delle due forme di illecito, ma contemplando nelle loro valutazioni l'insieme globale degli effetti determinati dalle diverse decisioni e i nessi che si instaurano tra i distinti titoli di responsabilità. È alla luce di questa diversa ricostruzione che la sentenza risolve il contrasto interpretativo sorto proprio sul rapporto tra confisca e danno erariale tra le due giurisdizioni. Ad essere scelta è la posizione della Corte di cassazione, più aderente ad un'interpretazione costituzionalmente orientata che esclude un'adesione pedissequa al dato letterale delle disposizioni interessate quando funzionale a scongiurare il rischio sia di misure eccessivamente afflittive, sia di un ingiustificato arricchimento della parte lesa.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**