

A large iceberg floats on a blue sea under a cloudy sky. The iceberg is mostly above the water, but a significant portion is submerged, illustrating the concept of hidden or illicit assets.

POLICY PAPER

CONFISCA DEI BENI ILLECITI: VERSO UN MODELLO IDEALE A LIVELLO EUROPEO



SEQUESTRO E CONFISCA DEI BENI: IL CONTESTO¹

Per contrastare le attività della criminalità organizzata è essenziale privare i criminali dei proventi di reato. Alcune organizzazioni criminali costruiscono reti internazionali su vasta scala e accumulano notevoli profitti da varie attività criminali o illecite. I proventi del crimine sono riciclati e reinseriti nell'economia per essere ripuliti. La criminalità organizzata, e i reati gravi come traffico di droga, corruzione, e riciclaggio di denaro sono improntati al profitto e per questo **il sequestro e la confisca dei beni criminali o illeciti è un modo molto efficace per combattere la criminalità organizzata**: sequestrando i proventi si possono ostacolare le attività delle organizzazioni criminali, scoraggiare le attività illecite e recuperare fondi da reinvestire in attività delle forze dell'ordine o in iniziative di prevenzione dei reati.

Il sequestro e la confisca dei beni sono state al centro dell'attenzione dell'Unione Europea per molto tempo, ma è dal 2001 che ci sono dei veri sviluppi.

La politica della confisca dei beni si inserisce all'interno della politica comune UE in materia di giustizia e di affari interni ed in particolare nella sezione specifica dedicata alla corruzione e la criminalità organizzata nel Trattato di Lisbona e nel Programma di Stoccolma².

Il Programma di Stoccolma stabilisce le priorità dell'Unione Europea in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010 – 2014. Partendo dalle conquiste dei programmi precedenti, in particolare i Programmi di Tampere e dell'Aia, il Programma di Stoccolma mira ad affrontare sfide future e a rafforzare quest'area con misure incentrate sugli interessi e le esigenze dei cittadini.

Il modello UE attuale tiene conto delle peculiarità dei modelli esistenti per la confisca dei proventi di reato ma ignora quasi completamente quei modelli di confisca di beni illeciti che non richiedono un collegamento tra il reato e i beni.

¹ In considerazione dei diversi modelli esistenti negli Stati Membri dell'UE, il Policy Paper utilizza una descrizione e dei termini più ampi possibile in riferimento ai diversi approcci – sequestro e confisca dei beni criminali o illeciti.

² Il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, Gazzetta Ufficiale C115 del 4 maggio 2010, è disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.

APPROCCI NAZIONALI NEL SEQUESTRO E NELLA CONFISCA: LA NECESSITÀ DI NORME COMUNI

All'interno dell'UE, ogni singolo Stato Membro decide, in conformità con il proprio ordinamento giuridico, come combattere il crimine organizzato e la corruzione. Alcune questioni hanno già da tempo trasceso i confini nazionali e hanno richiesto un intervento a livello sovranazionale (per esempio le convenzioni del Consiglio d'Europa contro la criminalità organizzata di cui l'UE fa parte, le convenzioni riguardanti il traffico di esseri umani, il terrorismo e la corruzione). Accanto all'armonizzazione delle norme legali nazionali in queste aree, si ricorre come soluzione anche a squadre investigative comuni che coinvolgono vari Stati. Un esempio è Eurojust che opera a livello dell'UE.

Nel campo della confisca dei beni non è ancora stata raggiunta un'armonizzazione, anche a causa di ostacoli sovranazionali.

I tre Stati Membri dell'UE che sono oggetto di questa analisi (Bulgaria, Italia e Romania) ne sono un esempio: essi si trovano ad affrontare problemi simili per quanto riguarda le forme gravi di criminalità, ma applicano diversi modelli di confisca, sul piano non solo delle caratteristiche specifiche ma anche della logica. **Nella sostanza, tuttavia, questi tre modelli hanno anche punti in comune, in particolare per l'identificazione e il sequestro dei beni, il procedimento giudiziario di confisca e l'esecuzione delle sentenze.**

Questi modelli presentano ognuno delle caratteristiche positive e delle lacune. L'analisi della legislazione nazionale in materia di sequestro e confisca dei beni, nonché il monitoraggio della sua attuazione, ha offerto l'opportunità di formulare raccomandazioni specifiche per un miglioramento del sistema di confisca, a livello nazionale ed europeo. Sulla base di questo lavoro, si è cercato di elaborare un modello ideale di confisca che includa tutti i vantaggi dei modelli nazionali esistenti e che cerchi di evitare i loro punti deboli.

MODELLO NAZIONALE IDEALE PER UN SISTEMA DI SEQUESTRO E CONFISCA

AUTORITÀ NAZIONALI ISTITUZIONALMENTE RAFFORZATE (AUTONOME, INDIPENDENTI, SPECIALIZZATE, COMPETENTI) CON POTERI PER RINTRACCIARE, IDENTIFICARE, SEQUESTRARE E CONFISCARE BENI ILLECITI

Questo è un requisito fondamentale per gli Stati Membri dove i reati gravi portano all'accumulo di beni illeciti. Tali autorità dovrebbero essere indipendenti, competenti e altamente motivate a raggiungere gli obiettivi specifici della confisca: privare i criminali dal profitto economico della loro attività illegale.

Il sequestro e la confisca effettiva dei beni illeciti, come anche un regolamento giuridico adeguato e applicabile, dipendono in gran parte dalle autorità nazionali attuative negli Stati Membri, dai loro poteri e dalle modalità con cui cooperano tra di loro.

Stabilire delle strutture nazionali con competenze specifiche nel settore della confisca, oltre ad ampliare i loro attuali poteri, ove necessario, è un prerequisito per un lavoro più efficace e di successo di questi organi. L'estensione dei poteri potrebbe coprire non solo la fase iniziale del procedimento di confisca, ma anche la tracciabilità e l'identificazione dei proventi del crimine nelle fasi successive, tra cui i procedimenti giudiziari.

MISURE LEGISLATIVE DI GARANZIA PER TRASPARENZA, INTEGRITÀ, EFFICIENZA E RESPONSABILITÀ DELLE AUTORITÀ E DELLE PROCEDURE DI CONFISCA

I poteri conferiti alle autorità di confisca richiedono un livello di trasparenza, integrità e responsabilità che va oltre i normali standard. La trasparenza dovrebbe prevedere un buon accesso alle informazioni riguardanti le procedure, i documenti, i beni confiscati, nonché la loro gestione e il riutilizzo. L'attuazione delle politiche di trasparenza è strumentale anche per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla gestione dei beni e per rafforzare l'effetto preventivo della legge.



L'integrità dovrebbe prevedere una gestione adeguata del conflitto di interessi, la dichiarazione dei beni delle autorità di sequestro/confisca e elevati standard etici nella vita personale e professionale dei responsabili.

La responsabilità dovrebbe guidare il comportamento delle istituzioni e dei membri dei loro staff nella gestione della spesa pubblica e nell'uso delle risorse proporzionalmente agli obiettivi.

L'efficienza è collegata al raggiungimento dell'obiettivo chiave della confisca: privare i criminali dei beni derivanti da attività criminali o confiscare beni la cui origine legale non può essere provata. Particolarmente importante da questo punto di vista è l'esistenza di procedure rapide, sia nella fase istruttoria che in quella processuale. A questo proposito, il sequestro/confisca non basato sulla condanna mostra vantaggi significativi rispetto alla confisca penale.

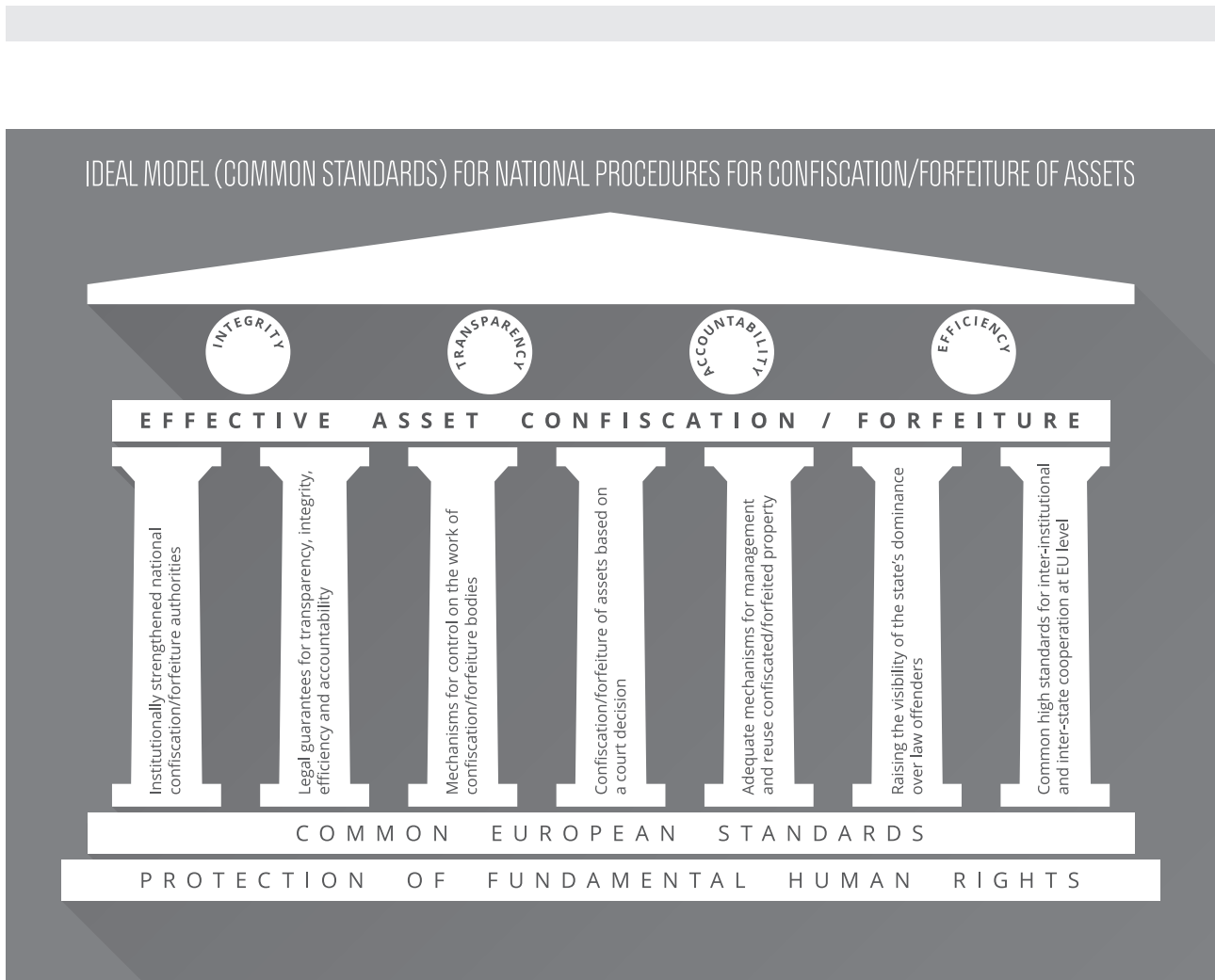
MECCANISMI DI CONTROLLO SUL LAVORO DEGLI ORGANI DI CONFISCA

Il rafforzamento delle autorità nazionali e il consolidamento dei loro poteri in materia di procedure di confisca dovrebbero andare di pari passo con l'istituzione di garanzie giuridiche per la trasparenza, l'integrità e l'efficienza nell'esercizio di tali poteri, compresi meccanismi adeguati per vigilare sull'attività di tali autorità.

Tali istituzioni dovrebbero essere soggette sia al controllo istituzionale sia a quello pubblico della società civile e questo dovrebbe prevedere relazioni annuali pubbliche ufficiali delle autorità di confisca, dibattiti pubblici sulle relazioni in Parlamento, conferenze stampa con informazioni sui beni sequestrati e confiscati, nonché sul loro mantenimento e riutilizzo.

IL SEQUESTRO/CONFISCA DEI BENI DOVREBBE ESSERE BASATO SU UNA SENTENZA DEL TRIBUNALE, EMESSA COME CONDANNA PENALE O COME SANZIONE CIVILE, NEL CASO IN CUI VI SIA UNA DIFFERENZA SIGNIFICATIVA TRA I BENI ACQUISITI ED IL REDDITO LEGITTIMO O LEGALMENTE PROVATO DI UNA PERSONA.

Tale approccio faciliterebbe il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di sequestro e



confisca tra gli Stati Membri che hanno istituito tali procedure nelle loro leggi nazionali. Le procedure giudiziarie devono essere contrassegnate dai più elevati standard di trasparenza, giusto processo e tutela dei diritti umani.

Sarebbe opportuno introdurre garanzie speciali per evitare procedimenti giudiziari eccessivamente lunghi, la prevenzione del conflitto di interessi e l'applicazione di elevati standard etici.

NORME PER GARANTIRE LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI NEI PROCEDIMENTI DI SEQUESTRO/CONFISCA DEI BENI ATTRAVERSO IL CONTROLLO GIUDIZIARIO E RIMEDI LEGALI ADEGUATI ED EFFICACI PER LA TUTELA GIUDIZIARIA

Stabilire tali norme è obbligatorio, soprattutto alla luce del rischio di violazione dei diritti umani durante le procedure di sequestro/confisca.

I diritti umani che dovrebbero essere tutelati comprendono: diritto a un rimedio efficace e

a un giudice imparziale; comunicazione della decisione di sequestro alla persona interessata non appena possibile dopo la sua esecuzione; possibilità per la persona la cui proprietà è colpita di opporsi all'ordine di sequestro dinanzi a un tribunale; restituzione immediata del bene congelato che non viene successivamente confiscato; motivazione di ogni ordine di confisca e comunicazione dell'ordine alla persona interessata, come pure l'effettiva possibilità per una persona, nei confronti della quale è stata ordinata la confisca, di opporsi dinanzi a un tribunale; diritto di consultare un avvocato durante tutto il procedimento di sequestro/confisca; effettiva possibilità di contestare le circostanze del caso, inclusi fatti specifici e prove disponibili; misure per garantire che il provvedimento di sequestro/confisca non impedisca alle vittime di un reato di chiedere un risarcimento per le loro richieste.

La tutela dei diritti umani dovrebbe coprire anche i terzi interessati da procedure di sequestro/confisca.



MECCANISMI ADEGUATI PER LA GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E SUCCESSIVAMENTE CONFISCATI AL FINE DI RIUTILIZZARLI PER L'INTERESSE PUBBLICO

La normativa europea in materia di gestione dei beni confiscati è chiaramente costituita dalla Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014.

Per quanto riguarda la gestione delle proprietà sequestrate, la Direttiva prevede di istituire uffici centralizzati e una serie di uffici specializzati per garantire un'adeguata gestione della proprietà congelata in vista di una possibile confisca successiva, nonché la possibilità di vendere o trasferire la proprietà ove necessario. Per quanto riguarda la gestione dei beni già confiscati, il focus è sulle misure che consentono di utilizzarli per scopi d'interesse pubblico o sociale (Articolo 10).

Gli Stati Membri dovrebbero raccogliere regolarmente, possibilmente a livello centrale, e inviare alla Commissione, statistiche complete sul numero di confische eseguite, sul valore stimato dei beni al momento del sequestro e della confisca. Gli Stati Membri devono inoltre inviare alla Commissione le statistiche, se disponibili a livello centrale, del numero di richieste di sequestro e confisca da eseguire in un altro Stato Membro, nonché del valore o del valore stimato dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato Membro (Articolo 11).

Da un lato tali misure faciliterebbero la futura confisca dei beni sequestrati poiché ne impedirebbero in gran parte la distruzione e la dissipazione; dall'altro si ridurrebbe il rischio (nei casi di vendita del bene) che lo stesso possa essere riutilizzato per scopi criminali. A questo scopo la creazione e il mantenimento di appositi registri nazionali sono di notevole importanza.

AUMENTARE LA VISIBILITÀ DELLA SUPREMAZIA DELLO STATO SULLA CRIMINALITÀ E INTRODURRE MISURE OBBLIGATORIE PER LA TRASPARENZA

Al fine di aumentare l'attenzione pubblica sulle misure adottate dagli Stati Membri in materia di gestione dei beni confiscati, le misure stesse dovrebbero diventare visibili al pubblico. Uno strumento potrebbe consistere nella creazione di un registro pubblico online con i beni confiscati in ogni Stato Membro.

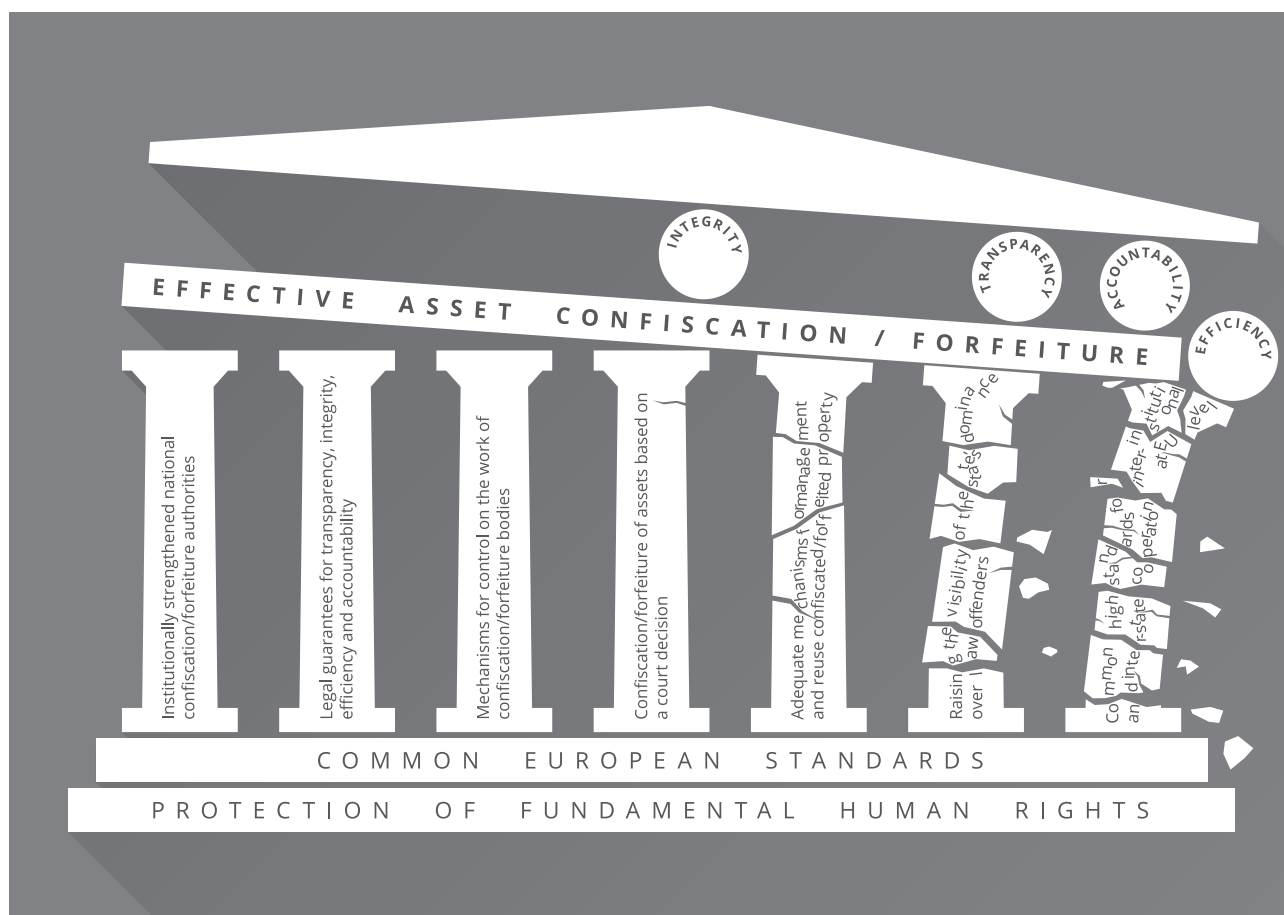
È inoltre necessario per un effetto deterrente rendere evidente la supremazia dello Stato sui trasgressori della legge. A questo scopo i beni confiscati, soprattutto beni immobili e mobili, devono essere contrassegnati in modo da pubblicizzare la loro confisca, attraverso speciali adesivi, manifesti o targhe.

PARAMETRI COMUNI DI COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE E INTERSTATALE A LIVELLO UE

La cooperazione interistituzionale può avvenire attraverso l'accesso a diverse banche dati e un rapido scambio di informazioni sui beni. Anche il riconoscimento reciproco degli atti giudiziari è un elemento cruciale; se il problema pare risolto per quanto riguarda la confisca basata su una sentenza (penale), rimane invece irrisolto quando una sentenza definitiva di confisca non è ancora avvenuta.

REGOLAMENTI UE IN MATERIA DI SEQUESTRO/CONFISCA DEI BENI

La legislazione dell'Unione Europea in materia di confisca dei beni va considerata nel contesto della riforma portata avanti dal Trattato di Lisbona che ha abrogato la struttura a tre pilastri³, e creato un unico soggetto, l'Unione Europea. Indipendentemente da questo cambiamento, è necessario tuttavia ricordare che il sequestro dei beni illeciti e la confisca dei beni criminali vanno di pari passo con reati come la criminalità organizzata e la corruzione, crimini che sono stati trattati fino a poco fa sotto il cosiddetto terzo pilastro dell'UE in cui l'Unione e gli Stati Membri condividono la competenza comune e la cooperazione interstatale⁴. Questo significa che sia prima che dopo la riforma del Trattato di Lisbona, gli Stati Membri sono competenti a prendere decisioni su una particolare questione se l'UE non ha ancora deliberato. L'Unione Europea da parte sua è



³ I tre pilastri dell'Unione europea sono stati rispettivamente le Comunità Europee (Comunità europea, Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Euratom), la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

⁴ L'Articolo 2.2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.



competente a prendere decisioni in questo campo, nel rispetto del principio di sussidiarietà⁵.

Nel campo dei crimini gravi e transnazionali, la competenza legislativa in Europa è a livello nazionale, a meno che l'Unione Europea non decida che la questione possa essere efficacemente affrontata a livello dell'UE. La Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio dal titolo "Proventi della Criminalità Organizzata: garantire che il crimine non paghi"⁶ determina il valore aggiunto che l'Unione Europea può fornire nella confisca dei proventi di reato:

- rendendo il quadro giuridico dell'UE più coerente e migliorandolo ulteriormente;
- promuovendo il coordinamento, lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le agenzie nazionali;
- fornendo assistenza nella creazione di nuovi strumenti relativi all'identificazione e alla tracciabilità dei beni;
- facilitando l'esecuzione di provvedimenti di sequestro e confisca;
- facilitando la cooperazione con i Paesi terzi attraverso la ratifica delle convenzioni e la promozione di accordi per la condivisione dei beni;
- aiutando i partner a sviluppare nuove iniziative attraverso programmi di finanziamento dell'UE.

Attualmente non è previsto nessun nuovo Programma di Stoccolma. Alcuni dei temi in esso contenuti si possono trovare nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 26 e 27 giugno 2014, che hanno stabilito le future priorità chiave della politica dell'Unione. Sono ribadite le priorità chiave del programma di Stoccolma in materia di libertà, sicurezza e giustizia per quanto riguarda la protezione e promozione dei diritti fondamentali e la costituzione di uno spazio europeo di giustizia salvaguardando la sicurezza dell'Unione. Tuttavia, questioni come il sequestro e la confisca dei beni illeciti sono state escluse. Di conseguenza, **i progressi compiuti finora dalla Direttiva 2014/42/UE sembrano essere il massimo che gli Stati Membri hanno raggiunto per quanto riguarda il reciproco consenso sul tema.**

⁵ L'articolo 5.3 del Trattato sull'Unione Europea è accessibile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>.

⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio europeo del 20 novembre 2008 - Proventi della criminalità organizzata: garantire che "il crimine non paga" COM (2008) 766 finale, accessibile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0766&from=EN>.

Molti Stati Membri dell'UE utilizzano la confisca dei beni illeciti come un mezzo specifico per contrastare i reati gravi. Tuttavia il progresso verso lo sviluppo di standard e norme che armonizzino le legislazioni nazionali è difficile e lento, sia perché il sequestro e la confisca dei beni rientrano nell'ambito del diritto penale, un ambito sensibile per gli Stati Membri, e sia perché i modelli di sequestro e confisca dei beni si differenziano molto l'uno dall'altro. Anche gli Stati con modelli funzionanti di confisca risentono di queste differenze. Nel mondo moderno del crimine transnazionale e globalizzato, il tracciamento e il congelamento dei beni, nonché l'esecuzione di sentenze, richiede sempre più spesso una cooperazione interstatale.

L'Articolo 83 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è un esempio del nuovo approccio europeo e del diverso atteggiamento verso la criminalità di alto livello e transazionale, in quanto stabilisce regole minime per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Questa nuova visione dell'Unione Europea dovrebbe essere un'opportunità per una ulteriore e più approfondita regolamentazione delle problematiche riguardanti la confisca dei beni illeciti.

Nonostante le scarse probabilità di un progresso su questo tema prima del 2020, bisogna riconoscere che i problemi incontrati dagli Stati Membri persistono e **necessitano di essere affrontati per consentire una più efficace cooperazione tra gli Stati Membri.**

È stato adottato un certo numero di Decisioni Quadro per regolare la questione del sequestro e della confisca dei beni a livello UE. Queste decisioni quadro mirano a istituire un quadro giuridico e delle norme efficaci per il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Il principio in esse adottato è che il sequestro e la confisca sono possibili nel quadro di un procedimento penale, da parte di un tribunale penale competente, dopo una sentenza di condanna definitiva e in relazione ai proventi di reato⁷.

Le Decisioni Quadro hanno notevolmente migliorato il concetto della confisca dei beni dal 2001. In esse sono esposti i presupposti

sostanziali per gli Stati Membri per avviare la confisca dei proventi di reato così come le regole o gli strumenti procedurali con i quali può essere eseguito il provvedimento finale di confisca.

Attraverso la Decisione Quadro 2005/212/GAI è stata introdotta per la prima volta un'eccezione al principio per cui la confisca è possibile solo nell'ambito di un procedimento penale. Così l'Articolo 2 (2) stabilisce che in materia di reati fiscali, gli Stati Membri possono utilizzare procedure diverse da quelle penali per privare l'autore dei proventi del reato.

La Decisione Quadro 2005/212/GAI prevede per la prima volta dei poteri estesi di confisca o la cosiddetta confisca estesa in caso di reati gravi espressamente stabiliti, commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale oggetto della Decisione Quadro del Consiglio 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo (Articolo 3).

Ciò che caratterizza questo tipo di confisca è che qualora siano stati commessi tali reati, è possibile anche confiscare le proprietà che non derivano direttamente dalle attività criminali in questione, così non è necessario un collegamento tra i beni acquisiti attraverso attività criminali della persona condannata e il reato specifico.

La Decisione Quadro prevede un'altra deroga al principio di cui sopra e consente agli Stati Membri di utilizzare procedure diverse da quelle penali per privare l'autore della proprietà in questione. Per la prima volta agli Stati Membri è concessa la facoltà di confiscare i beni acquisiti non dalla persona condannata, ma da terzi. Questi includono i parenti più stretti della persona interessata, nonché le persone giuridiche sulle quali la persona in questione, da sola o in combinazione con i suoi parenti più stretti, esercita un controllo.

Quest'approccio si può trovare nella Decisione Quadro del Consiglio 2003/577/GAI del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione Europea degli ordini di congelamento di proprietà o di sequestro probatorio, e nella Decisione Quadro del Consiglio 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento degli ordini di confisca. Lo scopo

⁷Decisione Quadro del Consiglio del 26 giugno 2001 sul riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento, il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato (2001/500/GAI); Decisione Quadro del Consiglio 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di congelamento dei beni o sul sequestro probatorio; Decisione Quadro del Consiglio 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005 sulla Confisca dei proventi, strumenti e proprietà derivanti da reati; Decisione Quadro del Consiglio 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento ai provvedimenti di confisca; Decisione Quadro del Consiglio 2007/845/GAI del 6 dicembre 2007 concernente la cooperazione tra gli Uffici per il recupero dei beni degli Stati Membri nel settore del rintracciamento e dell'identificazione dei proventi, o di altre proprietà connesse alla criminalità.



di entrambe le Decisioni Quadro è di stabilire le regole secondo le quali uno Stato Membro deve riconoscere ed eseguire nel proprio territorio un ordine di confisca emesso da un tribunale competente in materia penale di un altro Stato Membro.

Il quadro giuridico esistente è stato completato dalla nuova Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dal 3 aprile 2014 che avrebbe dovuto superare alcuni dei problemi esistenti⁸. Essa estende ulteriormente le eccezioni indicate sopra e introduce fundamentalmente nuove regole in questo settore. Lo scopo è di facilitare la confisca delle proprietà nei casi penali.

Il processo di elaborazione della presente Direttiva ha creato grandi aspettative fino a far considerare l'introduzione a livello UE della confisca dei beni non basata sulla condanna. Tale espansione del concetto è stata sostenuta durante le riunioni del Consiglio dei Ministri alla fine del 2011 e all'inizio del 2012 da Bulgaria, Italia e Irlanda ed è stata discussa anche all'inizio della Presidenza irlandese del Consiglio dell'Unione Europea, durante la riunione informale dei Ministri della Giustizia nel gennaio 2013 a Dublino.

La proposta della Commissione Europea di una Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio per il congelamento e la confisca dei proventi di reato nell'Unione Europea mira proprio a introdurre tale possibilità. Il principio della confisca dei beni soggetti ad una condanna definitiva per un reato penale è in gran parte osservato, in conformità con le norme vigenti (Articoli 1 e 4). Tuttavia, una deroga a questo principio è prevista con l'introduzione della confisca non basata sulla condanna, che è possibile solo se sono soddisfatte alcune condizioni di cui all'articolo 4 (2): vale a dire nei casi in cui non è possibile la confisca sulla base di una condanna definitiva, almeno quando tale impossibilità è il risultato della malattia o della fuga della persona indagata o imputata; nei casi in cui sono stati avviati dei procedimenti penali riguardanti un reato che può dar luogo, direttamente o indirettamente, a un vantaggio economico, e tali procedimenti potrebbero aver condotto a una condanna penale se l'indagato o l'imputato fosse stato in grado di comparire innanzi al giudice.

⁸ La Direttiva si può trovare all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1422500268788&uri=CELEX:32014L0042>.

Anche se in un ambito molto più ristretto di quanto inizialmente previsto, la Direttiva prevede alcuni importanti sviluppi. Tale è il caso della definizione di "proventi", che comprende non solo un vantaggio economico derivato da un reato penale, ma anche qualsiasi successivo reinvestimento o trasformazione dei proventi diretti e di eventuali benefici di valore.

L'ambito del congelamento e della confisca dei proventi di reato ai sensi della Direttiva è determinato sulla base di specifiche leggi dell'UE riguardo a particolari aree della criminalità, stabilite nell'Articolo 83 (1) del Trattato di Lisbona. Le normative in materia di confisca allargata sono modificate e viene stabilito un livello minimo uniforme in sostituzione dell'attuale sistema di regole opzionali. La discrepanza tra il valore della proprietà e il reddito legittimo della persona condannata è espressamente fissata come un dato di fatto che il tribunale deve considerare al momento dell'emissione delle ordinanze di confisca allargata (Articolo 5). Sono anche previsti i reati a proposito dei quali è applicabile questo tipo di confisca.

Sono state istituite e perfezionate norme in materia di confisca nei confronti di terzi, stabilite per la prima volta dalla Decisione Quadro 2005/212/GAI. A differenza del carattere non vincolante dell'Articolo 3 (3) della Decisione Quadro, che lascia alla discrezione degli Stati Membri la possibilità di adottare misure che rendano possibile o meno la confisca dei beni nei confronti di terzi, la Direttiva prevede che gli Stati Membri adottino le misure necessarie per consentire tale confisca (Articolo 6).

Nel caso dei terzi si vanno a intaccare i proventi, o altri beni, il cui valore corrisponde ai proventi trasferiti a terzi da un soggetto indagato o imputato. La confisca di tali proventi è possibile sulla base di fatti e circostanze concrete, se tali terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che lo scopo del trasferimento o dell'acquisizione era di evitare la confisca. È esplicitamente citato il fatto che il trasferimento o l'acquisizione siano stati eseguiti a titolo gratuito o in cambio di un importo significativamente inferiore al valore di mercato.

La confisca non dovrebbe pregiudicare i diritti dei terzi in buona fede (Articolo 6 (2)).

È previsto anche il sequestro della proprietà in vista di una possibile successiva confisca (Articolo 7).

Viene introdotta una serie di garanzie minime (misure di salvaguardia ai sensi dell'Articolo 8) per tutelare i diritti di persone colpite da procedimenti di confisca⁹. Lo scopo è garantire la presunzione di innocenza, il diritto a un processo equo, rimedi effettivi disponibili e il diritto di essere informati su questi rimedi.

Per garantire l'effettiva confisca e facilitare l'esecuzione delle sentenze di confisca, la Direttiva prevede l'individuazione e la tracciabilità delle proprietà che devono essere sequestrate e confiscate anche dopo una condanna definitiva per un reato penale o in seguito ad un procedimento in applicazione dell'articolo 4 (2) (confisca non basata sulla condanna) (Articolo 9). Per quanto riguarda la gestione delle proprietà sequestrate, la Direttiva prevede di istituire uffici centralizzati, una serie di uffici specializzati o di meccanismi equivalenti, per garantire un'adeguata gestione della proprietà sequestrata in vista di una possibile confisca successiva, compresa la possibilità di vendere o trasferire la proprietà ove necessario. Per quanto riguarda la gestione dei beni già confiscati, il focus è sulle misure che consentono di utilizzarli per scopi di interesse pubblico o sociale (Articolo 10).

Gli Stati Membri regolarmente raccolgono, possibilmente a livello centrale, e inviano alla Commissione, statistiche complete sul numero di provvedimenti di congelamento e confisca eseguiti, sul valore stimato della proprietà al momento del sequestro e sul valore stimato al momento della confisca.

Gli Stati Membri devono inoltre inviare le statistiche alla Commissione, se disponibili a livello centrale, del numero di richieste di sequestro e di confisca da eseguire in un altro Stato Membro, nonché del valore o del valore stimato dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato Membro (articolo 11).

Le difficoltà nell'applicare efficacemente il quadro giuridico europeo in materia di confisca degli

⁹ Diritto a un rimedio effettivo e a un giudice imparziale; comunicazione della decisione di sequestro alla persona interessata non appena possibile dopo la sua esecuzione; possibilità per la persona la cui proprietà è colpita di opporsi all'ordine di sequestro dinanzi a un tribunale; restituzione immediata del bene sequestrato che non viene successivamente confiscato; motivazione di ogni ordine di confisca e comunicazione dell'ordine alla persona interessata, come pure l'effettiva possibilità per una persona, nei confronti della quale è stata ordinata la confisca, di opporsi dinanzi a un tribunale; diritto di consultare un avvocato durante tutto il procedimento di confisca; effettiva possibilità di contestare le circostanze del caso, inclusi fatti specifici e prove disponibili sulla base dei quali il bene in questione è considerato un bene derivante da un comportamento criminale; misure per garantire che il provvedimento di confisca non impedisca alle vittime di un reato di chiedere una risarcimento per le loro richieste.



strumenti e dei proventi di reato sono generalmente radicate nelle seguenti proposizioni giuridiche:

- Il principio accolto di collegare la confisca dei beni a una condanna penale definitiva.
- L'applicabilità delle regole per il reciproco riconoscimento e per l'esecuzione dei provvedimenti di congelamento o confisca – solo in relazione a quei provvedimenti emessi dai tribunali degli Stati Membri in procedimenti penali.
- I poteri degli uffici per il recupero dei beni che riguardano per lo più la tracciabilità e l'identificazione dei proventi di reato, così come la natura dei dati scambiati tra questi uffici – dati in gran parte operativi, che non possono servire come prova in un procedimento di confisca in tribunale.

NORME COMUNI A LIVELLO UE: RACCOMANDAZIONI

Come evidenziato sopra, lo sviluppo della normativa dell'UE in materia di confisca dei beni non è ancora completata, in quanto non è pronta ad affrontare alcuni dei modelli più avanzati di sequestro/confisca, non collegati alla condanna penale.

Si potrebbero fare alcune raccomandazioni finalizzate al superamento di alcune delle suddette carenze nei regolamenti UE allo scopo di contribuire alla futura elaborazione di norme comuni a livello europeo e a migliorare l'identificazione, il sequestro e la confisca di beni oggetto di confisca a livello nazionale. Questo è particolarmente necessario per quanto riguarda la cooperazione europea nei casi di reati transnazionali e di beni che si trovano al di fuori dei confini dello stato che opera la confisca. Qui di seguito sono riportate le raccomandazioni generali che potrebbero adattarsi agli Stati Membri dell'UE, a prescindere dal loro modello di sequestro/confisca dei beni.

QUADRO ISTITUZIONALE

- Prevedere norme che consentano il rafforzamento istituzionale degli uffici per il recupero dei beni che agiscono negli Stati Membri, in tre modi: aumentando la loro autonomia, indipendenza e specializzazione; ampliando i loro poteri riguardanti l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato; e rafforzando la cooperazione tra di loro;
 - mettere in atto meccanismi per supervisionare il lavoro degli organi di confisca;
 - introdurre garanzie giuridiche per la trasparenza, l'integrità, l'efficacia e la responsabilità degli organi di confisca e delle procedure di confisca seguite;
 - prevedere elevati standard comuni per la cooperazione interistituzionale e interstatale a livello dell'UE.

Il sequestro e la confisca effettiva dei beni illeciti,

così come un regolamento giuridico adeguato e attuabile nella pratica, dipendono in gran parte dalle autorità nazionali attuative negli Stati Membri, dai loro poteri e dalle modalità di cooperazione.

A questo riguardo, né la proposta per una direttiva, né la legge definitivamente adottata contengono disposizioni relative a tali autorità. Per di più, la descrizione della Direttiva del quadro normativo attualmente in vigore nell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni non fa alcun riferimento alla Decisione del Consiglio 2007/845/GAI, che invita gli Stati Membri a istituire o designare degli Uffici nazionali per il Recupero dei Beni (considerando 7 del Preambolo)¹⁰.

Un lavoro più efficace e di successo di questi organismi potrebbe essere garantito dall'istituzione di strutture nazionali con un'organizzazione individuale, competenza nel settore della confisca e poteri più ampi non solo nella fase iniziale del procedimento di confisca, ma anche nell'identificazione dei proventi del crimine nelle fasi successive, tra cui i procedimenti giudiziari.

In aggiunta a questo, un ampliamento dei poteri di queste autorità consentirebbe l'utilizzo delle informazioni e dei dati scambiati tra di loro nel procedimento di confisca in tribunale.

AMBITO DELLA CONFISCA NON BASATA SULLA SENTENZA E GESTIONE DELLE PROPRIETÀ SEQUESTRATE E CONFISCATE

- Incoraggiare l'ampliamento dell'ambito della confisca non basata sulla sentenza, prevedendone l'emanazione nel quadro del procedimento civile; l'approccio da seguire dovrebbe essere quello approvato in relazione alla confisca allargata, ossia concentrandosi sulla discrepanza tra la proprietà di una persona e il reddito lecito e non solo sull'impossibilità di avere una condanna definitiva per il reato commesso da quella persona. Questo approccio faciliterebbe il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca in quegli Stati Membri che hanno istituito tale procedura nelle leggi nazionali.

¹⁰ A questo proposito, nel suo parere il CESE esprime il rammarico che la proposta non incorpori l'acquis comunitario in materia di cooperazione giudiziaria e di cooperazione tra le autorità investigative. Esso rileva inoltre che l'identificazione e il tracciamento dei proventi del crimine richiedono il rafforzamento dei poteri degli Uffici per il Recupero dei Beni e dell'Eurojust. Quindi, a parte il necessario coordinamento e lo scambio sistematico di informazioni tra gli Uffici nazionali per il Recupero dei Beni, il CESE ritiene che sia necessario a lungo termine considerare la centralizzazione a livello europeo in questo settore, sia attraverso una nuova organizzazione dedicata o direttamente tramite Eurojust. Dovrebbero essere tenuti presenti anche i risultati del Comitato delle Regioni. Nel parere sulla proposta per una direttiva, osserva che non tutti gli Stati Membri hanno attuato la Decisione del Consiglio 2007/845/GAI concernente la cooperazione tra gli Uffici per il Recupero dei Beni. Pertanto le misure di cui sopra sono giustificate.



- Prevedere norme che garantiscono la tutela dei diritti umani nei procedimenti di confisca mediante un riesame giudiziale e dei rimedi efficaci, soprattutto per quanto riguarda la confisca non basata sulla sentenza.

- Prevedere analisi e valutazioni da parte degli Stati Membri dell'efficienza delle norme applicabili a livello nazionale per la gestione delle proprietà confiscate al fine del loro miglioramento.

- Introdurre adeguati meccanismi per la gestione dei beni sequestrati e successivamente confiscati, in particolare ai fini del loro riutilizzo nell'interesse pubblico, anche per esigenze sociali.

- Garantire visibilità al pubblico delle misure adottate dagli Stati Membri in materia di gestione dei beni confiscati al fine di avere un effetto deterrente e dimostrare che i beni acquisiti attraverso l'attività criminale sono sempre sequestrati dallo Stato.

- Promuovere la pubblicità delle misure adottate dal governo in materia di reati penali e garantire la trasparenza attraverso misure di legge (ad esempio attraverso un registro pubblico delle proprietà confiscate o una strategia per lavorare con il pubblico).

RICONOSCIMENTO RECIPROCO DELLE DECISIONI DI 'CONFISCA CIVILE' ALL'INTERNO DELL'UE

- Considerare le possibilità di ampliare l'ambito delle due Decisioni Quadro rendendo le loro disposizioni applicabili agli atti giudiziari per il sequestro e la confisca dei proventi di reato emessi anche in procedimenti civili.

- Considerare l'idea di adottare una direttiva in sostituzione delle Decisioni Quadro e di istituire delle norme minime per l'esecuzione degli ordini di sequestro e confisca dei proventi di reato all'interno dell'Unione Europea.

Il presente Documento programmatico si basa sui seguenti documenti di Transparency International – Bulgaria, Transparency International – Italia e Transparency International – Romania: rapporti giuridici nazionali “Confisca dei Beni Illeciti: Sfide e Prospettive dell’Approccio Bulgaro”, “Recupero dei beni illeciti in Italia”, “Procedura della confisca estesa in Romania” e sulla relazione finale comparativa “La legislazione incontra la pratica: prospettive nazionali ed europee nella confisca dei beni”. Questi documenti si possono trovare sul sito web dedicato dell’iniziativa: www.confiscation.eu.



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
BULGARIA**

50 Petőfi Sándor Str., fl. 1
1463 Sofia, Bulgaria
Tel: + 359 2 9867713
Fax: + 359 2 9867834
mbox@transparency.bg
www.transparency.bg

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ITALIA**

Via Zamagna 19
20148 Milano, Italia
Tel: + 39 02 40093560
Fax: +39 02 406829
info@transparency.it
www.transparency.it

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ROMANIA**

21 Nicolae Balcescu Blvd.
010044 Bucuresti, Romania
Tel: +4 031 6606000
Fax: +4 031 6606006
office@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro