



Attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea - A.G. 323

Atto del Governo:	323	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea	
Norma di delega:	articolo 1 della legge 7 ottobre 2014, n.154	
Numero di articoli:	8	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	02/08/2016	02/08/2016
annuncio:	03/08/2016	03/08/2016
assegnazione:	03/08/2016	03/08/2016
termine per l'espressione del parere:	12/09/2016	12/09/2016
Commissione competente :	2° Commissione	II Giustizia XIV Politiche dell'Unione europea
Rilievi di altre Commissioni :	1° Commissione	V Bilancio
	5° Commissione	
	14° Commissione	

Lo schema di decreto legislativo A.G. 323 (*Attuazione della direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea*) è adottato in attuazione della legge di delegazione europea 2013 secondo semestre ([legge n. 154 del 2014](#)).

La direttiva europea da attuare

La [direttiva 2014/42/UE](#) è stata adottata in accoglimento delle sollecitazioni avanzate nel Programma di Stoccolma e nelle [conclusioni del Consiglio GAI in materia di confisca e recupero dei beni](#) del giugno 2010, circa l'importanza di una più efficace identificazione, confisca e riutilizzazione dei beni di origine criminosa, nonché delle indicazioni contenute nella [Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011](#).

La base giuridica della direttiva è costituita dagli art. 82, par.2 e 83, par. 1 TFUE che autorizzano il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire norme minime ove sia necessario per agevolare il principio del riconoscimento reciproco e la **cooperazione penale** o in relazione a sfere di reati particolarmente gravi, dalla portata transnazionale. Come si precisa nei *consideranda* della direttiva, la necessità del provvedimento è giustificata con riferimento alla crescente espansione della criminalità organizzata transnazionale. Proprio in questo quadro il congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato costituiscono un efficace strumento di contrasto. La direttiva si propone di modificare e di ampliare le disposizioni dell'azione comune 98/699/GAI e delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2003/577/GAI (art. 14), le cui misure si sono rivelate non del tutto efficaci.

Nel merito, la direttiva introduce, come specificato dall'art. 1, **norme minime relative al congelamento di beni** - in vista di un'eventuale conseguente confisca - e alla **confisca di beni in materia penale**. L'art. 2 reca le **definizioni**. In particolare, con "congelamento" si intende " il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, eliminare o far circolare un bene o di assumere temporaneamente la custodia o il controllo"; con "confisca" si indica invece la "privazione definitiva di un bene ordinata da un'autorità giudiziaria in relazione ad un reato". L'art. 3 elenca i **reati** - individuati con riferimento alle fattispecie

criminose già oggetto di provvedimenti dell'Unione - **che rientrano nel campo di applicazione della direttiva**. In estrema sintesi:

- corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea nonché corruzione nel settore privato;
- falsificazione dell'euro nonché frodi e falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti;
- riciclaggio di denaro;
- terrorismo;
- traffico illecito di stupefacenti;
- criminalità organizzata;
- tratta di esseri umani;
- abuso e sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile;
- attacchi contro i sistemi di informazione.

L'art. 4 della direttiva prevede che le autorità nazionali possono procedere alla confisca di beni strumentali e proventi da reato, ovvero di beni di valore corrispondente, a seguito di condanna penale definitiva. Lo stesso articolo stabilisce che gli Stati membri prevedano la misura della confisca nei casi in cui il procedimento non giunga alla pronuncia definitiva per cause quali la malattia o la fuga dell'indagato o imputato, nei casi in cui sia stato avviato un procedimento penale per un reato che può produrre un vantaggio economico diretto o indiretto. L'art. 5 stabilisce, poi, che gli Stati membri adottino le misure necessarie che rendano possibile la confisca quando l'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi in suo possesso, compresa la sproporzione tra il reddito reale e quello legittimo del condannato, sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose (**c.d. confisca estesa**). A tal fine devono essere previsti almeno le seguenti fattispecie comprese nel campo di applicazione della direttiva: corruzione attiva e passiva, sia nel settore privato che in quello pubblico; criminalità organizzata; pedopornografia; attacchi contro i sistemi di informazione; reati punibili con una pena detentiva pari, nel massimo, ad almeno quattro anni, ai sensi del pertinente strumento comunitario ovvero se lo strumento in questione non precisa una soglia di punibilità, ai sensi del diritto nazionale in materia. La direttiva, all'art.6, prevede inoltre che gli Stati membri adottino disposizioni per **la confisca nei casi di trasferimento dei beni a terzi**, almeno nei casi in cui tali terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione dei beni aveva lo scopo di evitarne la confisca stessa. **Gli Stati membri sono chiamati ad adottare le misure necessarie per definire le ipotesi di congelamento dei beni in vista della successiva confisca** (art. 7). Essi sono inoltre chiamati ad assicurare il **diritto all'impugnazione** da parte delle persone colpite dai provvedimenti di confisca nonché forme di comunicazione immediata ai destinatari dei provvedimenti di congelamento dei beni (art.8). Al fine di assicurare l'efficacia dei provvedimenti, ablativi la direttiva impone agli Stati membri non solo di assicurare le **misure necessarie ad individuare e rintracciare i beni da sequestrare o confiscare** (art.9), ma anche di garantire un'**adeguata gestione dei beni soggetti a sequestro**, valutando in caso di successiva confisca, le misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale (art.10). L' art. 11 prevede che l'impatto delle nuove norme debba essere valutato mediante opportuni **rilievi statistici** circa il numero di provvedimenti di sequestro e di confisca eseguiti ovvero il valore dei beni interessati. Tale monitoraggio dovrebbe consentire alla Commissione di verificare l'efficacia degli strumenti adottati, anche al fine, se del caso, di perfezionarli (art. 13).

Il **termine di recepimento della direttiva è il 4 ottobre 2016**. Tale termine è stato oggetto di rettifica pubblicata sulla GUUE L 138 del 13 maggio 2014.

La norma di delega

Il comma 1 dell'**art. 1** della legge di delegazione europea 2013 **reca la delega al Governo per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B**. Esso rinvia, per quanto riguarda le procedure, i principi e i criteri direttivi della delega, alle disposizioni previste dalla [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#).

L'**art. 32 della legge n. 234 del 2012** detta i seguenti principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea:

a) le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti;

b) ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi;

c) gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (c.d.

gold plating);

d) ove necessario, al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi;

e) al recepimento di direttive o di altri atti che modificano precedenti direttive o di atti già attuati con legge o con decreto legislativo si procede apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione;

f) nella redazione dei decreti legislativi si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;

g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti territoriali;

h) le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi vengono attuate con un unico decreto legislativo, compatibilmente con i diversi termini di recepimento;

i) è sempre assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

La direttiva 2014/42/UE è ricompresa fra quelle contenute nell'allegato B.

Il comma 2 dell'art. 1 individua il **termine per l'esercizio della delega** mediante rinvio all'[art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012](#), ovvero due mesi prima dello scadere del termine di recepimento indicato in ciascuna delle direttive. Il termine per l'esercizio della **delega - che in origine scadeva il 4 agosto 2016 - è prorogato di tre mesi** in base alla c.d. clausola di scorrimento (v. sotto).

L'art. 31, comma 5, della legge n. 234 del 2012 prevede inoltre che il Governo possa adottare **disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi emanati in base alla delega conferita con la legge di delegazione **entro 24 mesi** dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, sempre nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge stessa. Il comma 3 prevede che gli schemi di decreto legislativo recanti attuazione delle direttive incluse nell'allegato B siano sottoposti al **parere delle competenti Commissioni parlamentari**. Gli schemi di decreto legislativo, una volta acquisiti gli altri pareri previsti dalla legge, devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere; decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti siano emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine fissato per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'esercizio della delega o successivamente, il termine per la delega è prorogato di tre mesi (clausola di scorrimento). Si intende in tal modo permettere al Governo di usufruire in ogni caso di un adeguato periodo di tempo per l'eventuale recepimento nei decreti legislativi delle indicazioni emerse in sede parlamentare. Ove il Governo *non* intenda conformarsi ai pareri espressi dagli organi parlamentari relativi a sanzioni penali contenute negli schemi di decreti legislativi, ritrasmette i testi alle Camere, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni. Decorsi venti giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

Il contenuto dello schema di decreto legislativo

Lo schema di decreto legislativo A.G. 323 si compone di **8 articoli**, ripartiti in 3 Titoli:

- Il Titolo I (art. 1) reca disposizioni generali.
- Il Titolo II (artt. 2-6) prevede modifiche al c.p., al c.c. e alle leggi speciali volte a conformare l'ordinamento alle prescrizioni della direttiva 2014/42/UE.
- Il Titolo III (artt. 7-8) reca infine disposizioni transitorie e finali.

Più nel dettaglio l'**art. 1** definisce l'**ambito di applicazione** del provvedimento: l'attuazione della direttiva 2014/42/UE.

L'**art. 2** interviene sul codice penale

- modificando l'art. 240 c.p. e
- inserendo il nuovo art. 466-*bis*.

In particolare, la **lett. a) del co.1**, modifica il co. 2, n. 1-*bis* dell'art. 240 c.p. estendendo **la confisca obbligatoria al profitto derivante dai delitti relativi agli attacchi ai sistemi informatici** (artt. 615-*ter* e ss c.p.) **anche per equivalente**. L'art. 240 c.p., nella sua formulazione vigente, introdotta dalla legge 12/2012, prevede con riguardo ai suddetti delitti (artt. 615-*ter* e ss c.p.) la sola confisca obbligatoria dei beni strumentali.

La **lett. b) del co.1** inserisce poi, nel codice penale l'**art. 466-*bis*** il quale prevede come **obbligatorie la confisca diretta dei beni strumentali all'esecuzione di alcuni reati in tema di falsificazione di monete e altri mezzi di pagamento** e la confisca diretta e alternativamente per equivalente del loro profitto o prodotto.

Più precisamente si tratta dei seguenti reati: falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate (art. 453 c.p.); alterazione di monete (art. 454 c.p.); spendita e introduzione nello Stato, senza concerto, di monete falsificate (art. 454 c.p.); contraffazione di carta filigranata in uso per la fabbricazione di carte di pubblico credito o di valori di bollo (art. 460 c.p.); fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata (art. 461 c.p.).

L'**art. 3**, introducendo il co. 3-*bis* nell'art. 2635 c.c., prevede, con riguardo **al reato di corruzione tra privati, la confisca per equivalente**, quantomeno nella misura del prezzo e dell'utilità pagata, salvo che appartengano a persona estranea al reato ovvero quando ciò non sia possibile.

Il successivo **art. 4** interviene sugli articoli 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 in materia di **traffico illecito**

di stupefacenti.

Più nel dettaglio, lo schema di decreto (co.1, lett. a) interviene in materia di traffico illecito di stupefacenti, prevedendo la confisca obbligatoria - anche per equivalente - delle cose che ne sono il profitto o il prodotto anche in caso di patteggiamento, salvo che appartengano a persona estranea al reato ovvero quando ciò non sia possibile, con esclusione dall'ambito di applicazione della confisca per equivalente dell'ipotesi "lieve" di condotta illecita in tema di sostanze stupefacenti di cui al co. 5 dell'art. 73 citato.

La disposizione, alla lett. b), interviene sull'art. 74 del d.P.R. 309/90 al fine di rendere obbligatoria la confisca per equivalente anche con riguardo al reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

L'articolo 5 modifica l'art. 12-*sexies* del d.l. 306/1992 (L. 356/1992) al fine di estendere le ipotesi di **confisca allargata** in esso previste alle ulteriori fattispecie relativamente alle quali la direttiva richiede adeguamento.

In particolare, **la lett. a) del co. 1** dell'art. interviene sul co.1 del citato art. 12-*sexies*, estendendo il catalogo dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca allargata.

Tale confisca viene così applicata anche ai seguenti reati:

- associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p. finalizzata alla commissione di reati di falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento. Nel dettaglio: falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate (art. 453 c.p.); alterazione di monete (art. 454 c.p.); spendita e introduzione nello Stato, senza concerto, di monete falsificate (art. 454 c.p.); contraffazione di carta filigranata in uso per la fabbricazione di carte di pubblico credito o di valori di bollo (art. 460 c.p.); fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata (art. 461 c.p.);
- autoriciclaggio (art. 648-*ter*.1.c.p.);
- corruzione fra privati (art. 2635 c.c.);
- indebita utilizzazione e falsificazione di carte di credito o di pagamento di cui al co. 9 dell'art. 55 d.lgs. 231/2007.

La lett. b) del co. 1 precisa "al fine di fugare ogni possibile dubbio interpretativo sulla natura del rinvio", come si legge nella relazione, che l'istituto della confisca allargata trovi applicazione anche con riguardo ai delitti commessi per finalità di terrorismo "anche internazionale".

Infine, ai sensi della **lett. c)** la confisca allargata trova applicazione anche con riguardo ai seguenti reati quando le condotte ivi descritte riguardano tre o più sistemi:

- Installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire o interrompere comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-*quinquies*. c.p.);
- Falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-*sexies*. c.p.);
- Danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici (art. 635-*bis*. c.p.);
- Danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità (art. 635-*ter*. c.p.);
- Danneggiamento di sistemi informatici o telematici (art. 635-*quater*. c.p.);
- Danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità (art. 635-*quinquies*. c.p.).

*Con riguardo all'art. 12-*sexies* è opportuno ricordare che un'ampia riscrittura della disposizione è contenuta nell'art. 27 dell'AS 2134, già approvato dalla Camera, in materia di misure di prevenzione antimafia.*

L'art. 6 modifica il d.lgs. 231/2007 prevedendo, con riguardo ai **reati connessi alla lotta alle frodi e alle falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti** di cui al co. 9 dell'art. 55 del suddetto d.lgs., la confisca obbligatoria anche per equivalente delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, nonché del profitto o del prodotto, salvo che appartengano a persona estranea al reato.

L'art. 7 dello schema di decreto, in attuazione del disposto dell'art. 11 della direttiva contiene disposizioni circa gli **obblighi di comunicazione annuale** alla Commissione dei dati quantitativi e di valore dei sequestri e delle confische eseguite, rilevati dal Ministero della Giustizia.

L'art. 8, infine, prevede la clausola di invarianza finanziaria.

Relazioni e pareri allegati

L'A.G. n. 323 è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla tabella di concordanza, dalla relazione tecnica, dall'Analisi Tecnico-Normativa e dall'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Conformità con la norma di delega

La norma di delega, vale a dire la [legge 7 ottobre 2014, n.154 \(legge di delegazione europea 2013\)](#), art. 1, non reca specifici principi e criteri direttivi, salvo che per eventuali nuove spese, ma lo schema di decreto

legislativo presentato dal Governo reca, al suo art. 8, la clausola di invarianza finanziaria.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, lo Stato ha legislazione esclusiva sui rapporti dello Stato con l'Unione europea, su ordine pubblico e sicurezza (ad esclusione della polizia amministrativa locale), su giurisdizione e norme processuali e su ordinamento civile e penale.



Conformità con altri principi costituzionali

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali; non vi sono profili di incompatibilità con le competenze delle Regioni ordinarie e a statuto speciale, in quanto la materia delle norme processuali e penali è riservata alla competenza dello Stato. Inoltre, non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118 della Costituzione.

Senato: Dossier n. 363

Camera: Atti del Governo n. 320

5 settembre 2016

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
gi0521