

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO riguardante il recupero e la confisca dei beni

- **Codice della proposta:** COM(2022) 245 final del 25/5/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0167 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

Premessa: finalità e contesto

- *quadro normativo:*
 - *proposte correlate:* 1) proposta di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione di misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, unitamente a una comunicazione dal titolo "Verso una direttiva relativa alle sanzioni penali per la violazione di misure restrittive dell'Unione";
 - *riferimenti:* Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, documento del Consiglio n. 8927/20 del 17.6.2020; Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo, P9 TA(2021)0501, 2020/2221(INI).
 - *regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia:* Europol, valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell'Unione europea "Un'influenza corruttiva: L'infiltrazione e il pregiudizio dell'economia e della società europee ad opera della criminalità organizzata", (2021). Riunione con gli esperti di Eurojust del giugno 2016, citata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca", SWD(2016) 468 final. Europol, "Dismantling of an encrypted network sends shockwaves through organised crime groups across Europe", 2 luglio 2020; "New major interventions to block encrypted communications of criminal networks", 10 marzo 2021; "800 criminal arrested in biggest ever law enforcement operation against encrypted communication", 8 giugno 2021. Comunicazione della Commissione "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" (COM(2021) 170 del

14.4.2021). Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Recupero e confisca dei beni: garantire che il crimine non paghi" (COM(2020) 217 del 2.6.2020). Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi (GU L 332 del 18.12.2007, pag. 103). 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 (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39).

- *finalità generali:* nonostante gli strumenti esistenti, i sistemi di recupero dei beni degli Stati membri non sono adeguatamente attrezzati per contrastare in modo efficace il complesso modus operandi delle organizzazioni criminali. Le autorità nazionali dispongono di capacità limitate per reperire, identificare e congelare rapidamente i beni, la gestione inefficiente dei beni sottoposti a congelamento fa sì che perdano valore prima che sia presa una decisione in merito alla loro confisca, e gli strumenti di confisca esistenti non coprono tutti i mercati criminali ad alto profitto e non tengono conto delle complesse strutture e dei complessi metodi delle organizzazioni criminali. La proposta relativa al recupero e alla confisca dei beni è pertanto intesa a rafforzare le capacità delle autorità competenti di identificare, congelare e gestire i beni e a consolidare e ampliare le possibilità di confisca in modo da tenere conto di tutte le pertinenti attività criminose intraprese dai gruppi della criminalità organizzata, consentendo in tal modo la confisca di tutti i beni interessati. Infine, la direttiva è intesa a migliorare la cooperazione tra tutte le autorità coinvolte nel recupero dei beni e a promuovere un approccio più strategico al recupero dei beni attraverso un maggiore impegno di tali autorità a favore del conseguimento di obiettivi comuni in questo ambito.

- *elementi qualificanti ed innovativi:* come è noto in risposta all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'Unione europea ha adottato misure restrittive nei confronti di Russia e Bielorussia basandosi sulle misure restrittive originariamente stabilite nel marzo 2014 in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia e ampliandole ulteriormente. Tali misure, adottate sulla base dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), includono misure settoriali e misure individuali sotto forma di congelamenti di beni, restrizioni all'ammissione, clausole antielusione che proibiscono la partecipazione consapevole e intenzionale ad attività volte a eludere le suddette misure e altri obblighi, in particolare l'obbligo di comunicare le azioni intraprese per attuare le misure restrittive dell'Unione. Per scongiurare ulteriormente il rischio di violazione di tali misure, il 25 maggio 2022 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa all'aggiunta della violazione di misure restrittive dell'Unione alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, unitamente a una comunicazione dal titolo "Verso una direttiva relativa alle sanzioni penali per la violazione di misure restrittive dell'Unione", nell'ottica di qualificare la violazione del diritto dell'Unione in materia di misure restrittive (violazione di misure restrittive dell'Unione) come una sfera di criminalità particolarmente grave che presenta una dimensione transnazionale. La comunicazione presenta anche il possibile contenuto di una proposta di direttiva che stabilisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in tale sfera di criminalità, che potrebbe essere presentata

successivamente se il Consiglio dovesse adottare la suddetta proposta di decisione del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, ampliando così l'elenco delle sfere di criminalità in merito alle quali l'Unione può stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni. In tal caso la direttiva proposta, che comprende non solo norme sul reperimento e l'identificazione dei beni e sulla loro gestione, ma anche norme in materia di congelamento e confisca, dovrebbe applicarsi di conseguenza anche alla violazione di misure restrittive dell'Unione nei casi in cui tale condotta costituisca un reato ai sensi di quanto stabilito. Inoltre, al fine di agevolare l'efficace attuazione delle misure restrittive dell'Unione in tutti gli Stati membri, la direttiva proposta stabilisce disposizioni che consentono di reperire e identificare tempestivamente i beni di proprietà o sotto il controllo delle persone o entità soggette a tali misure, anche attraverso la cooperazione con paesi terzi, ai fini dell'individuazione e della prevenzione di reati connessi alla violazione di misure restrittive dell'Unione e delle relative indagini.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il *principio di attribuzione* in quanto conforme all'art. 5.2 T.U.E., in ossequio al quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti
- La *base giuridica* è correttamente individuata sull'articolo 82, paragrafo 2, sull'articolo 83, paragrafi 1 e 2, e sull'articolo 87, paragrafo 2, TFUE. Le misure relative al congelamento e alla confisca sono contemplate dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, che consente di stabilire norme minime relative alla definizione delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale in relazione ai reati elencati in tale articolo. L'ambito di applicazione di tali misure si estende ai reati commessi nel quadro di organizzazioni criminali, in considerazione del fatto che la criminalità organizzata è un "reato riconosciuto dall'UE" ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Tali reati includerebbero anche la violazione di misure restrittive dell'Unione quale reato armonizzato a livello dell'UE. L'inclusione di reati armonizzati a livello dell'Unione o il cui settore normativo è armonizzato a livello dell'Unione è altresì giustificata in quanto le misure proposte in materia di congelamento e confisca sono essenziali per garantire l'efficace attuazione di una politica dell'UE in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione e che è pertanto contemplato dall'articolo 83, paragrafo 2, TFUE. Le misure volte a migliorare la gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca sono necessarie per garantire l'efficace attuazione delle misure di congelamento e di confisca e sono requisiti accessori contemplati dall'articolo 83 TFUE. Ciò vale anche per le disposizioni che mirano a sviluppare una strategia più completa in materia di recupero dei beni, in combinazione con meccanismi di cooperazione tra le autorità a livello nazionale e disposizioni volte a garantire che le autorità competenti dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti. Inoltre le misure relative al reperimento e all'identificazione dei beni o alla cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni e gli uffici per la gestione dei beni con i loro omologhi in altri Stati membri contribuiscono altresì a un'efficace cooperazione transfrontaliera nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini. Di conseguenza tali misure sono contemplate dall'articolo 87, paragrafo 2, TFUE. Poiché l'ambito di applicazione dell'articolo 87 TFUE non è limitato per quanto riguarda i reati contemplati, le suddette misure si applicano anche alla violazione di misure restrittive dell'Unione nella misura in cui tale violazione integri un reato ai sensi del diritto

nazionale, purché ciò agevoli la prevenzione e l'individuazione di violazioni delle misure restrittive dell'Unione. Inoltre le garanzie procedurali previste dalla presente direttiva e le disposizioni volte a garantire che le vittime siano risarcite sono contemplate dall'articolo 82, paragrafo 2, TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- La proposta rispetta il *principio di sussidiarietà* in quanto gli sforzi individuali degli Stati membri per contrastare la criminalità organizzata non sono sufficienti per far fronte alla natura transfrontaliera dei gruppi della criminalità organizzata, considerato che il 70 % dei gruppi criminali che operano nell'Unione è attivo in più di tre Stati membri e occulta e reinveste beni derivanti da attività criminose in tutto il mercato interno dell'UE. I gruppi criminali utilizzano una complessa rete di conti bancari e società di comodo in vari paesi per mascherare la pista di controllo e celare la fonte e la proprietà dei fondi, prediligendo, secondo le informazioni disponibili, gli Stati membri in cui i sistemi di recupero dei beni sono più deboli. Un rinnovato impegno in tutta l'Unione per privare le organizzazioni criminali delle loro risorse finanziarie è pertanto fondamentale per garantire l'efficace recupero dei beni strumentali e dei proventi di reato. La direttiva proposta agevolerà la cooperazione transfrontaliera e contribuirà a una lotta più efficace contro la criminalità organizzata.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta rispetta il *principio di proporzionalità* in quanto, conformemente al principio di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, si limita a quanto è necessario e proporzionato per attuare una norma minima comune in tutta l'UE. La proposta rafforza le capacità e gli strumenti per reperire e identificare, congelare, gestire e confiscare beni illeciti. Pur garantendo un ambito di applicazione sufficientemente ampio, le misure si concentrano in particolare sui beni illeciti connessi alle attività criminose intraprese dalla criminalità organizzata. La proposta chiarisce una serie di obblighi di natura più generale, riducendo in tal modo le differenze tra gli Stati membri che possono ostacolare la cooperazione transfrontaliera e garantendo maggiore chiarezza giuridica. Inoltre l'impatto delle misure proposte sugli Stati membri in termini di risorse necessarie e necessità di adeguare i quadri nazionali è ampiamente compensato dai vantaggi derivanti dal miglioramento delle capacità delle autorità competenti di reperire e identificare, congelare, gestire e confiscare beni illeciti. Le singole misure sono altresì limitate a quanto necessario e proporzionato agli obiettivi di smantellare le attività della criminalità organizzata e di privare i criminali di considerevoli proventi illeciti. A tale scopo, ad esempio, l'avvio sistematico di indagini per il reperimento di beni è circoscritto ai reati suscettibili di generare benefici economici sostanziali. Nella medesima ottica, anche le possibilità di confisca in assenza di una condanna per un reato specifico sono limitate ai reati gravi e che sono suscettibili di generare benefici sostanziali. La proporzionalità complessiva è garantita associando diverse misure a solide garanzie.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- La *valutazione* delle finalità generali del progetto è complessivamente *positiva* in quanto le disposizioni della direttiva proposta danno luogo ad un approccio più strategico al recupero dei beni, prevedono strumenti più efficaci per la confisca dei beni e garantiscono che le autorità competenti dispongano delle risorse, delle competenze e dei poteri necessari: i sistemi di recupero dei beni degli Stati membri e la cooperazione transfrontaliera diverranno notevolmente più efficienti. L'onere normativo connesso a tali misure sarà abbondantemente compensato dai benefici apportati in termini di identificazione, congelamento e confisca di una maggiore quantità di beni illeciti e in termini di preservazione o persino massimizzazione del loro valore.
- Il progetto è da ritenersi *di particolare urgenza* tenuto conto dei recenti accadimenti bellici perché, come si è detto, tra le finalità che lo strumento si propone c'è anche quello di agevolare l'efficace attuazione delle misure restrittive dell'Unione in tutti gli Stati membri; la proposta stabilisce infatti disposizioni che consentono di reperire e identificare tempestivamente i beni di proprietà o sotto il controllo delle persone o entità soggette a tali misure, anche attraverso la cooperazione con paesi terzi, ai fini dell'individuazione e della prevenzione di reati connessi alla violazione di misure restrittive dell'Unione e delle relative indagini.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, nella misura in cui sono intese a rafforzare le capacità delle autorità competenti di identificare, congelare e gestire i beni e a consolidare e ampliare le possibilità di confisca in modo da tenere conto di tutte le pertinenti attività criminose intraprese dai gruppi della criminalità organizzata, consentendo in tal modo la confisca di tutti i beni interessati. Inoltre la proposta intende migliorare la cooperazione tra tutte le autorità coinvolte nel recupero dei beni e promuovere un approccio più strategico al recupero dei beni attraverso un maggiore impegno di tali autorità a favore del conseguimento di obiettivi comuni in questo ambito.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *tempistica di adozione* prevista: è auspicato un approccio generale entro dicembre 2022;
- *eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc...*: non sono stati ancora espressi pareri definitivi (si sono tenute sinora solo le prime due riunioni del gruppo COPEN in data 8.6.2022 e 1.7.2022), in linea generale si è condivisa l'impostazione della proposta, con riserva di più approfondito esame nel corso del negoziato;
- *elementi di criticità*: meritano particolare attenzione i profili relativi alla necessità che il riferimento costante sia alla "materia penale" e non al "procedimento penale", in linea con il Regolamento (UE) 2018/1805, ciò al fine di includere la nostra confisca di prevenzione.
- *eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune*: l'indicazione di eventuali modifiche da apportare al testo appare allo stato prematura,

presupponendo la compiuta valutazione di elementi acquisibili solo con lo sviluppo del negoziato;

- *ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni*: si reputa opportuno proseguire le già avviate riunioni di coordinamento interno al Ministero della Giustizia (Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria – D.A.G.) ed estendere il coordinamento, quanto agli specifici aspetti relativi agli ARO (Asset Recovery Office) al Ministero degli Interni, con la partecipazione del Consigliere Giustizia e Affari Interni della Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione europea.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- *Costi*

Per lo Stato.

- Sono previsti costi **supplementari per la pubblica amministrazione**, in quanto sia gli uffici per il recupero dei beni che gli uffici per la gestione dei beni necessiteranno di risorse sufficienti per svolgere i compiti loro assegnati. I costi stimati sono compresi tra 30 e 40 milioni di EUR. I costi aggiuntivi sono **tuttavia abbondantemente compensati da misure che migliorano l'efficienza dell'intero processo di recupero dei beni**, in quanto le norme previste potrebbero determinare approssimativamente il raddoppio dei beni recuperati, che attualmente ammontano a un miliardo di EUR l'anno. Si prevede che nel complesso i costi per le pubbliche amministrazioni saranno inferiori alle entrate generate dal sistema rafforzato di recupero dei beni
- *copertura finanziaria: a carico del bilancio UE e/o del bilancio nazionale*;
- La proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione europea.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Esempio:

- *effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione*: le disposizioni rafforzano l'efficacia della catena di contrasto e garantiscono la comparabilità degli sforzi volti a combattere la criminalità organizzata in tutta l'UE
- *elementi di criticità*: possono essere generati alcuni costi per gli uffici di recupero e gli uffici di gestione dei beni;

inoltre l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e comunicare dati statistici in base a nuove norme più armonizzate potrebbe far sorgere un ulteriore onere amministrativo in termini di possibile adeguamento dei sistemi esistenti per la registrazione dei casi e di elaborazione di tali statistiche a livello nazionale prima di trasmetterle all'UE;

infine vi sono dei costi aggiuntivi associati alla creazione di punti di contatto nazionali presso gli uffici di recupero e di gestione e allo sviluppo di strategie nazionali per il recupero di beni.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Esempio:

- *La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Esempio:

- *costi di adeguamento;*
- *effetti in termini di semplificazione burocratica/normativa.*

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- Lo strumento proposto non impone alcun obbligo alle imprese e pertanto non incide direttamente su di esse;
- Lo stesso inciderà sui **diritti fondamentali**, in particolare sul diritto di proprietà, sui diritti procedurali e sulla protezione dei dati, contemplerà un numero significativo di reati e agevolerà la confisca. Di conseguenza sarà interessato un maggior numero di persone e di beni. Lo strumento prevede tuttavia **solide garanzie e rispetterà gli obblighi giuridici e procedurali** stabiliti nella giurisprudenza esistente

Altro

Esempio:

- *Altre amministrazioni interessate: la relazione tiene conto delle osservazioni di ...;*
- *Regioni: la relazione tiene conto delle osservazioni di ...;*
- *Riserva di integrazioni circa profili critici, consultazioni, ulteriori contributi, ecc... (es.: "si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate");*
- *Eventuali allegati.*

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO riguardante il recupero e la confisca dei beni

– **Codice della proposta:** COM(2022) 245 final del 25/5/2022

– **Codice interistituzionale:** 2022/0167 (COD)

– **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria) NEGATIVO (pur trattandosi di direttiva che sostituisce altri strumenti già in vigore, non può escludersi un impatto su specifiche norme primarie o secondarie in vigore, con conseguente necessità all'esito dell'adozione della direttiva di prevedere norme attuative o di raccordo)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Osservazioni generali. <i>Articolo 2</i> Ambito di applicazione		Per le numerose fattispecie penali indicate, inserite nel codice penale e nelle norme speciali, sono già previsti gli strumenti del congelamento e della confisca. Tuttavia, occorrerà verificare in modo puntuale e preciso le singole ipotesi che richiedono un adeguamento.

