



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.3.2012
COM(2012) 85 final

2012/0036 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea

{SWD(2012) 31 final}

{SWD(2012) 32 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Contesto generale

La presente proposta di direttiva intende agevolare il compito delle autorità degli Stati membri incaricate di confiscare e recuperare i proventi che i criminali traggono da forme gravi di criminalità organizzata transfrontaliera. La proposta mira a colpire l'incentivo economico che muove la criminalità, al fine di proteggere l'economia lecita da infiltrazioni criminali e corruzione, nonché a restituire i proventi di reato alle autorità pubbliche che forniscono servizi ai cittadini. È la risposta al contesto economico attuale, in cui la crisi finanziaria e il rallentamento della crescita economica generano nuove opportunità per i criminali, maggiori vulnerabilità nel nostro sistema economico e finanziario e nuove sfide per le autorità pubbliche chiamate a fornire le risorse finanziarie per soddisfare il bisogno crescente di servizi ed assistenza sociali.

I gruppi di criminalità organizzata sono imprese illegali concepite per generare profitti che si dedicano ad una moltitudine di attività criminali transfrontaliere (quali il traffico illecito di stupefacenti, la tratta degli esseri umani, il traffico illecito di armi e la corruzione) da cui traggono ingenti profitti.

Stando alle stime delle Nazioni Unite, l'importo totale dei proventi di reato a livello mondiale nel 2009 è ammontato a circa 2100 miliardi di dollari USA, ossia il 3,6% del prodotto interno lordo mondiale¹. Non vi sono stime affidabili delle dimensioni dei proventi di reato nell'Unione europea², ma in Italia i proventi della criminalità organizzata riciclati nel 2011 sono stati stimati dalla Banca d'Italia a 150 miliardi di euro. Nel Regno Unito gli introiti della criminalità organizzata sono stati stimati nel 2006 a 15 miliardi di sterline.

I profitti tratti da queste attività vengono poi riciclati e reinvestiti in attività lecite. Sempre più i gruppi di criminalità organizzata occultano e reinvestono patrimoni in Stati membri diversi da quello in cui è stato commesso il reato³, indebolendo la capacità di contrastare le forme gravi di criminalità organizzata transfrontaliera nell'intera Unione europea, con conseguenze sul funzionamento del mercato interno che provocano distorsioni della concorrenza con le imprese legittime e minano la fiducia nel sistema finanziario⁴. Da ultimo, le forme gravi di

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *“Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crime”*, ottobre 2011.

² Esistono maggiori stime del valore dei mercati criminali: secondo le Nazioni Unite, il commercio mondiale di stupefacenti nel 2005 ha generato 321 miliardi di dollari USA; la tratta di esseri umani a livello mondiale raggiunge un valore pari a 42,5 miliardi di dollari USA all'anno, stando al Consiglio d'Europa; il mercato mondiale delle merci contraffatte è stato stimato dall'OCSE a 250 miliardi di dollari USA all'anno; il costo della corruzione nell'Unione europea è stato stimato all'1% del prodotto interno lordo dell'UE all'anno.

³ Si vedano le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni, del giugno 2010 (documento del Consiglio 7769/3/10). Per analoghe dichiarazioni, si vedano la sintesi della valutazione per il 2011 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, e la relazione annuale di Eurojust per il 2010.

⁴ Si vedano anche le conclusioni del Consiglio sulla prevenzione delle crisi economiche e sul sostegno all'attività economica, del 23.4.2010 (documento 7881/10 del Consiglio, punto VII, lettera d)).

criminalità organizzata sottraggono introiti fiscali ai governi nazionali e al bilancio dell'Unione europea.

Tutti gli Stati membri dovrebbero pertanto disporre di un sistema efficiente, sostenuto dal quadro istituzionale e dalle risorse finanziarie e umane che si rendono necessari, per congelare, gestire e confiscare i proventi di reato. Tuttavia, malgrado sia regolata da norme dell'Unione e nazionali, la confisca dei proventi di reato è ancora poco sviluppata e sottoutilizzata. L'importo complessivo derivante da attività criminali recuperato nell'Unione europea resta modesto rispetto agli introiti stimati dei gruppi di criminalità organizzata⁵. A titolo di esempio, nel 2009 i beni confiscati sono ammontati a 185 milioni di euro in Francia, a 154 milioni di sterline nel Regno Unito, a 50 milioni di euro nei Paesi Bassi e a 281 milioni di euro in Germania.

A livello di Unione, è stata data priorità strategica alla confisca dei proventi di reato in quanto strumento efficace nella lotta alle forme gravi di criminalità organizzata. Nel programma di Stoccolma del 2009⁶ si invitano gli Stati membri e la Commissione a rendere più efficace la confisca dei proventi di reato e a rafforzare la cooperazione tra uffici per il recupero dei beni.

Nelle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni, adottate nel giugno 2010⁷, si chiede un approccio più coordinato tra Stati membri affinché si giunga ad un sistema di confisca dei proventi di reato più efficace e diffuso. Si esorta in particolare la Commissione a valutare un rafforzamento del quadro giuridico che porti a regimi più efficaci per la confisca nei confronti di terzi e per i poteri estesi di confisca. Si sottolinea l'importanza di ciascuna fase della confisca e del processo di recupero dei beni, raccomandando misure per preservare il valore dei beni durante detto processo.

Nella comunicazione della Commissione "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione"⁸ si legge che la Commissione proporrà misure legislative per rafforzare il quadro giuridico dell'Unione in materia di confisca, in particolare per autorizzare un più ampio ricorso alla confisca nei confronti di terzi⁹ e i poteri estesi di confisca, e per facilitare il riconoscimento reciproco tra Stati membri dei provvedimenti di confisca non basati sulla condanna¹⁰.

Il Parlamento europeo ha adottato, nell'ottobre 2011, una relazione d'iniziativa sulla criminalità organizzata nell'Unione europea in cui invita la Commissione a presentare quanto prima nuove proposte legislative in materia di confisca, in particolare norme per l'utilizzo efficace di strumenti quali la confisca allargata e la confisca in assenza di condanna, norme che consentano la confisca di beni intestati a terzi e norme sull'attenuazione dell'onere della

⁵ A titolo di esempio, secondo stime ufficiali del 2006, nel Regno Unito gli introiti della criminalità organizzata hanno raggiunto i 15 miliardi di sterline, mentre nello stesso anno ne sono stati recuperati dallo Stato solo 125 milioni (si veda la citazione relativa al ministero dell'Interno (2006) nella valutazione dell'Europol per il 2010 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata).

⁶ "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" (documento del Consiglio 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10/11 dicembre 2009).

⁷ Documento del Consiglio 7769/3/10.

⁸ COM (2010) 673 definitivo del 22.11.2010.

⁹ Si intende con ciò la confisca di beni trasferiti a terzi da parte di una persona indagata o condannata.

¹⁰ Le procedure non basate sulla condanna consentono di bloccare e confiscare beni indipendentemente dal fatto che il titolare dei beni abbia o meno subito una condanna penale.

prova in seguito alla condanna di una persona per reato grave per quanto concerne l'origine dei beni in suo possesso¹¹.

Nella comunicazione sui proventi di reato adottata nel 2008¹², la Commissione ha identificato dieci priorità strategiche in vista del lavoro futuro e ha sottolineato le carenze nel quadro giuridico dell'Unione (mancata attuazione, scarsa chiarezza di talune disposizioni, mancanza di coerenza tra le norme esistenti).

In questo contesto, la Commissione propone una direttiva che introduce norme minime per gli Stati membri in materia di congelamento e di confisca dei proventi di reato attraverso la confisca diretta, le pene sostitutive per il valore in causa, i poteri estesi di confisca, la confisca non basata sulla condanna (in circostanze limitate), e la confisca nei confronti di terzi. L'adozione di tali norme minime armonizzerà ulteriormente i regimi degli Stati membri in materia di congelamento e confisca dei beni, promuovendo quindi la fiducia reciproca e l'effettiva cooperazione transfrontaliera.

Inoltre la Commissione continuerà a cercare ed analizzare possibili modalità per rafforzare il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, tenendo debito conto dei diritti fondamentali. Col tempo, tutti i provvedimenti di confisca e di congelamento emessi da uno Stato membro dovranno essere efficacemente eseguiti nei riguardi di beni situati in un altro Stato membro. A tal fine, la Commissione continuerà a spronare gli Stati membri affinché applichino i vigenti strumenti giuridici dell'Unione per il riconoscimento reciproco.

La presente proposta non comporta costi per il bilancio dell'Unione e non riguarda l'assegnazione in bilancio del valore dei beni confiscati.

1.2. Disposizioni dell'Unione europea vigenti nel settore della proposta

L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento e confisca dei proventi di reato è costituito da quattro decisioni quadro del Consiglio e da una decisione del Consiglio:

- la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio¹³, che impone agli Stati membri di consentire la confisca, di ammettere pene sostitutive per il valore in causa¹⁴ nei casi in cui i proventi diretti di reato non possano essere rintracciati, e di fare in modo che le richieste provenienti da altri Stati membri siano trattate con la stessa priorità data ai procedimenti nazionali;
- la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio¹⁵, che armonizza le norme sulla confisca. La confisca ordinaria, comprese le pene sostitutive per il valore in causa, deve essere disponibile per qualunque reato punibile con un anno di reclusione.

¹¹ Relazione del Parlamento europeo sulla criminalità organizzata nell'Unione europea, adottata il 25 ottobre 2011 (documento A7-0333/2011 [*riferimento provvisorio*]).

¹² "Proventi della criminalità organizzata – Garantire che "il crimine non paghi" " (COM(2008) 766 definitivo del 20.11.2008).

¹³ GU L 182 del 5.7.2001.

¹⁴ Le pene sostitutive per il valore in causa comportano la confisca di un importo equivalente al valore dei proventi di reato.

¹⁵ GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

Devono essere esercitabili poteri estesi di confisca¹⁶ per alcuni reati gravi, allorquando “commess[i] nel quadro di un’organizzazione criminale”;

- la decisione quadro 2003/577/GAI¹⁷, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di blocco dei beni;
- la decisione quadro 2006/783/GAI¹⁸, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca; e
- la decisione 2007/845/GAI del Consiglio¹⁹ relativa allo scambio di informazioni e alla cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni, che obbliga gli Stati membri ad istituire o designare uffici nazionali per il recupero dei beni in qualità di punti di contatto centrali per facilitare, attraverso una cooperazione rafforzata, il reperimento più rapido possibile dei proventi di reato in tutta l’Unione europea.

Questi strumenti sono stati elaborati essenzialmente per combattere le forme gravi di criminalità organizzata. Tuttavia, fatte salve le disposizioni relative ai poteri estesi di confisca, l’attuale quadro giuridico dell’Unione in materia di diritto penale sostanziale si applica alla confisca dei proventi di qualunque reato punibile con pena privativa della libertà personale superiore a un anno.

1.3. Coerenza con altre politiche

Il programma di lavoro della Commissione per il 2011 include la presente proposta tra le iniziative strategiche, nell’ambito di un’iniziativa di politica più ampia destinata a tutelare l’economia lecita da infiltrazioni criminali. Detta iniziativa comprende misure per contrastare la corruzione nell’Unione europea²⁰ e una strategia antifrode²¹ dell’Unione adottate a giugno 2011. Nel tutelare l’economia lecita, la presente proposta contribuirà alla crescita e all’occupazione in Europa e ad una crescita sostenibile in linea con la strategia Europa 2020²².

Il pacchetto anti-corruzione, adottato dalla Commissione nel giugno 2011, ha definito un approccio strategico rafforzato contro la corruzione in una vasta gamma di politiche interne ed esterne dell’Unione europea e ha disposto un nuovo meccanismo di rendicontazione per valutare periodicamente, a partire dal 2013, gli sforzi posti in essere dagli Stati membri contro la corruzione. La comunicazione sulla lotta alla corruzione nell’Unione europea invita gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per garantire un’individuazione ed un’azione penale efficaci nonché l’imposizione regolare di sanzioni dissuasive e il recupero dei proventi di reato nei casi di corruzione. Nella comunicazione è posto l’accento anche sulla necessità di rivedere il quadro giuridico dell’Unione sulla confisca e sul recupero dei beni per

¹⁶ Si intende con ciò la possibilità di confiscare beni che vanno al di là dei diretti proventi di un reato, in modo che non sia necessario stabilire un nesso diretto fra i presunti beni d’origine illegale e un illecito specifico.

¹⁷ GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

¹⁸ GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

¹⁹ GU L 332 del 18.12.2007, pag. 103.

²⁰ COM(2011) 307, 308 e 309 e C(2011) 3673 definitivo del 6.6.2011.

²¹ COM (2011) 376 definitivo del 24.6.2011.

²² COM (2010) 2020 definitivo del 3.3.2010. Si vedano anche le conclusioni del Consiglio sulla prevenzione delle crisi economiche e sul sostegno all’attività economica, 23.4.2010, (documento 7881/10 del Consiglio, punto VII, lettera d)).

garantire che le autorità giudiziarie degli Stati membri siano effettivamente in grado di confiscare i proventi di reato e i beni coinvolti in attività criminali e di recuperare interamente il valore corrispondente, anche nei casi di corruzione.

Nello stesso contesto di tutela dell'economia lecita, la Commissione ha lanciato nel 2011 varie iniziative allo scopo di salvaguardare meglio il denaro dei contribuenti a livello di Unione contro la frode e la corruzione. Tra queste figurano la proposta della Commissione di modificare il quadro giuridico dell'OLAF²³, la comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative²⁴, e la comunicazione relativa ad una strategia antifrode della Commissione. L'attuazione della strategia antifrode della Commissione è operata in stretto coordinamento con il lavoro relativo alla relazione anti-corruzione dell'Unione europea; quest'ultima ha ad oggetto l'attuazione delle politiche anti-corruzione negli Stati membri, mentre la prima si concentra sulle misure di prevenzione e lotta alla frode e alla corruzione in particolare a danno dei fondi UE.

La presente proposta è conforme alla normativa dell'Unione contro il riciclaggio di denaro, in particolare alla terza direttiva anti-riciclaggio²⁵ e alle iniziative connesse che la Commissione, le altre istituzioni dell'Unione e gli Stati membri stanno portando avanti in questo settore.

2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

2.1. Consultazioni con le parti interessate

La proposta è stata elaborata secondo i principi della Commissione relativi a una migliore regolamentazione; la preparazione della stessa e la relativa valutazione d'impatto hanno rispettato le norme minime sulla consultazione delle parti interessate.

Sono state condotte ampie consultazioni e discussioni con esperti nell'ambito della riunione plenaria della rete interagenzie Camden per il recupero dei beni²⁶ (settembre 2010) nonché in otto riunioni, tenutesi tra il 2009 e il 2011, della piattaforma informale UE degli uffici per il recupero dei beni.

Dal momento che la confisca è una materia specialistica per la quale le competenze sono limitate, non è stata condotta alcuna consultazione pubblica via internet. Sono stati stabiliti contatti con la società civile, in particolare con organizzazioni che promuovono la legalità, la lotta alla criminalità organizzata e la tutela delle vittime di reato²⁷.

²³ COM(2011) 135 definitivo del 17.3.2011.

²⁴ COM(2011) 293 definitivo del 26.5.2011.

²⁵ Direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 sul riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15).

²⁶ Sostenuta dalla Commissione e da Europol, la rete interagenzie Camden per il recupero dei beni (CARIN) è una rete internazionale di professionisti specializzati in recupero di beni che include esperti (un punto di contatto per l'azione di contrasto e uno giudiziario) provenienti da più di 50 paesi e giurisdizioni, compresi 26 Stati membri dell'Unione europea. I suoi obiettivi sono lo scambio delle migliori pratiche e il miglioramento della cooperazione transfrontaliera tra le varie agenzie in materia di recupero dei beni.

²⁷ Ad esempio, i servizi della Commissione hanno tenuto vari incontri con rappresentanti della rete FLARE (Freedom, Legality and Rights in Europe) e le rispettive reti associate.

Le questioni legate alla confisca dei proventi di reato sono ampiamente discusse anche tra gli esperti. Sono sempre più numerosi i seminari strategici e le riunioni tra professionisti in materia di confisca e recupero dei beni²⁸ che si tengono a livello internazionale. I professionisti ritengono che la maggior parte delle norme contenute nella proposta riflettano le buone prassi descritte nelle raccomandazioni adottate dalla rete interagenzie Camden per il recupero dei beni tra il 2005 e il 2010. Tali norme sono anche in linea con le raccomandazioni del gruppo d'azione finanziaria (GAFI) dell'OCSE sulla confisca²⁹.

Gli Stati membri hanno espresso le rispettive posizioni su questi temi nel 2010, nelle richiamate conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni. Nonostante un largo consenso sulla maggior parte delle questioni, alcuni Stati membri hanno espresso riserve quanto alla confisca non basata sulla condanna. Diversamente, su altri temi (ad esempio, la confisca nei confronti di terzi e la gestione dei beni) gli Stati membri hanno convenuto sulla necessità di una risposta più forte da parte dell'Unione europea.

Preoccupazioni legate ad un aumento dei poteri estesi di confisca, della confisca non basata sulla condanna e dei poteri di confisca nei confronti di terzi sono state espresse da avvocati difensori con riguardo ai diritti fondamentali (potenziale limitazione del diritto di proprietà e del diritto ad un giudice imparziale). Come di seguito descritto, la proposta tiene pienamente conto di tali preoccupazioni.

2.2. Valutazione dell'impatto

Conformemente alla politica per una migliore regolamentazione, la Commissione ha condotto una valutazione dell'impatto delle varie opzioni strategiche, sulla base di uno studio esterno concluso nel marzo 2011³⁰.

Lo studio esterno si basa su una vasta consultazione di professionisti ed esperti, compresi colloqui con punti di contatto nazionali della rete interagenzie Camden per il recupero dei beni. Come dimostrano le posizioni espresse al momento dei negoziati sulle richiamate conclusioni del Consiglio, gli Stati membri concordano in linea generale sulla necessità di norme dell'Unione più stringenti in materia di recupero dei beni.

La valutazione d'impatto si basa anche sulle conclusioni e raccomandazioni contenute in un altro studio, concluso nel 2009³¹, che analizza le prassi negli Stati membri in materia di confisca, concentrandosi in particolare su ciò che è risultato efficace a livello nazionale, al fine di promuovere e scambiare buone prassi. Lo studio ha identificato vari ostacoli all'efficacia della confisca, tra cui i conflitti fra tradizioni giuridiche che portano alla mancanza di un approccio comune ai provvedimenti di confisca, le difficoltà a preservare e mantenere i beni, la mancanza di risorse e di formazione, i contatti limitati tra uffici e la mancanza di statistiche coerenti e comparabili.

²⁸ Ad esempio il seminario dei centri di eccellenza per la formazione sul recupero di beni (CEART) e il seminario strategico di Eurojust, tenutisi nel 2010.

²⁹ In particolare, la raccomandazione 4 del testo del GAFI come modificato nel febbraio 2012.

³⁰ Contratto quadro di servizi n°JLS/2010/EVAL/FW/001/A1, *Study for an Impact Assessment on a proposal for a new legal framework on the confiscation and recovery of criminal assets*.

³¹ "Assessing the effectiveness of EU Member States' practices in the identification, tracing, freezing and confiscation of criminal assets", disponibile alla pagina web http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_confiscation_en.htm

Infine, la valutazione d'impatto si basa sulle relazioni di attuazione, adottate dalla Commissione, relative agli atti giuridici vigenti dell'Unione. Come mostrano le relazioni relative alle decisioni quadro 2005/212/GAI³², 2003/577/GAI³³ e 2006/783/GAI³⁴, gli Stati membri hanno recepito con lentezza tali decisioni e le relative disposizioni sono spesso state attuate in modo incompleto o scorretto. La decisione 2007/845/GAI del Consiglio è l'unica il cui grado di attuazione negli Stati membri possa dirsi moderatamente soddisfacente³⁵.

La valutazione d'impatto ha analizzato varie opzioni strategiche a cui corrispondono gradi diversi di intervento a livello di Unione: un'opzione di natura non legislativa, un'opzione legislativa minima (destinata a correggere le carenze del quadro giuridico esistente dell'Unione che ne impediscono il buon funzionamento) ed un'opzione legislativa massima (che oltrepassa gli obiettivi del quadro giuridico esistente dell'Unione). Nell'ambito di quest'ultima, sono analizzate due sub-opzioni legislative massime, l'una che prevede e l'altra che esclude l'intervento a livello di Unione in materia di riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca tra Stati membri.

L'opzione strategica da prediligere è quella di natura legislativa massima, suscettibile di rafforzare sensibilmente l'armonizzazione delle norme nazionali sulla confisca e l'esecuzione, tra l'altro modificando disposizioni vigenti sui poteri estesi di confisca, e introducendo nuove norme sulla confisca non basata sulla condanna e sulla confisca nei confronti di terzi, nonché norme più efficaci sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

Tra i vari diritti fondamentali, la valutazione d'impatto ha analizzato gli effetti sulla tutela dei dati personali; tali effetti sono stati considerati esigui.

La versione integrale della relazione sulla valutazione d'impatto è disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_confiscation_en.htm

2.3. Base giuridica

La proposta è basata sull'articolo 82, paragrafo 2, e sull'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il conferimento di poteri connessi alla confisca e al recupero dei beni è stato modificato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Dal momento che la principale base giuridica della presente proposta è l'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, il suo campo di applicazione è limitato ai reati nei settori elencati in tale articolo, segnatamente il terrorismo, la tratta degli

³² Relazione della Commissione, a norma dell'articolo 6 della decisione quadro del Consiglio del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (2005/212/GAI), (COM (2007) 805 definitivo del 17.12.2007).

³³ Relazione della Commissione, a norma dell'articolo 14 della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (COM(2008) 885 definitivo del 22.12.2008).

³⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio ai sensi dell'articolo 22 della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, (COM(2010) 428 definitivo del 23.8.2010).

³⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, basata sull'articolo 8 della 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 (COM(2011) 176 definitivo del 12.4.2011).

esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Il traffico illecito di armi rientra nel campo d'applicazione allorché il reato è commesso in un contesto di criminalità organizzata.

Dal momento che una delle sfere di criminalità elencate è la “criminalità organizzata”, la proposta riguarderà altre attività criminali, pur non specificamente elencate nell'articolo 83, paragrafo 1, nella misura in cui dette attività sono commesse attraverso la partecipazione ad un'organizzazione criminale quale definita dalla decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata³⁶.

Dalla limitazione del campo di applicazione della presente proposta alle sfere di criminalità elencate all'articolo 83, paragrafo 1, inclusi i reati commessi attraverso la partecipazione ad un'organizzazione criminale, discende che le disposizioni vigenti dell'Unione in materia di confisca dovrebbero rimanere in vigore al fine di mantenere un certo livello di armonizzazione per quanto riguarda quelle attività criminali che non rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva. Conseguentemente la proposta mantiene in vigore gli articoli 2, 4 e 5 della decisione quadro 2005/212/GAI.

2.4. Sussidiarietà, proporzionalità e rispetto dei diritti fondamentali.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. L'articolo 67 del TFUE prevede che l'Unione garantisca ai cittadini un livello elevato di sicurezza attraverso la prevenzione e la lotta alla criminalità. La confisca dei proventi di reato è sempre più riconosciuta come uno strumento essenziale per combattere la criminalità organizzata, che molto spesso è per sua natura transnazionale e deve essere per questo affrontata a partire da una base comune. L'Unione europea è pertanto in una posizione migliore, rispetto ai singoli Stati membri, per regolamentare più efficacemente il congelamento e la confisca dei proventi di reato.

Sempre più i patrimoni dei gruppi di criminalità organizzata sono occultati e investiti al di fuori del loro paese d'origine (e non di rado in più paesi)³⁷. Questa doppia dimensione transfrontaliera – delle attività della criminalità organizzata e dei relativi investimenti – giustifica ulteriormente il fatto che l'intervento dell'Unione abbia ad oggetto i beni dei gruppi di criminalità organizzata.

Tutte le disposizioni rispettano pienamente il principio di proporzionalità e i diritti fondamentali, compresi il diritto di proprietà, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, il diritto ad un giudice imparziale, il diritto a che la propria causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice nonché il diritto di essere informato su come poterlo esercitare, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato, e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

³⁶ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42).

³⁷ Si veda il riferimento nella nota 2.

In particolare, l'introduzione di norme armonizzate sulla confisca non basata sulla condanna è prevista esclusivamente in circostanze molto limitate, ossia laddove il convenuto non possa essere processato per causa di decesso, malattia o fuga. La confisca estesa è autorizzata solo nella misura in cui l'autorità giudiziaria ritenga che, sulla base di fatti specifici, il condannato per un reato sia in possesso di beni che, secondo quanto è più probabile, sono il frutto di altre attività criminali analoghe, piuttosto che di attività di altra natura. Al condannato è data la possibilità di confutare detti fatti specifici. Inoltre, i poteri estesi di confisca non possono essere esercitati verso quei presunti proventi di reato per i quali l'interessato sia stato prosciolto in un processo precedente, né in altri casi in cui si applichi il principio del *ne bis in idem*. La confisca nei confronti di terzi è consentita solo a determinate condizioni, ossia quando il terzo che ha acquistato i beni abbia pagato un importo inferiore al valore di mercato e avrebbe dovuto sospettare che i beni costituivano proventi di reato, nonché a seguito di una valutazione che dimostri che è improbabile che la confisca dei beni direttamente presso la persona che li ha trasferiti ottenga il risultato auspicato. Infine, nella proposta sono inserite specifiche garanzie e rimedi giudiziari destinati a garantire un pari livello di tutela e rispetto dei diritti fondamentali, tra cui il diritto di essere informato in merito al processo, il diritto di essere rappresentato da un difensore, l'obbligo di comunicare quanto prima qualsiasi decisione che abbia effetti sul bene, nonché il diritto ad avere l'effettiva possibilità di introdurre appello contro detta decisione. Questi specifici rimedi sono previsti non solo per imputati o indagati ma anche per altre persone nell'ambito della confisca nei confronti di terzi.

Pur non essendosi espressa sulla questione di principio della compatibilità dei regimi di confisca non basata sulla condanna e dei poteri estesi di confisca con la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso varie sentenze, confermando l'applicazione di tali regimi in determinati casi. Le procedure nazionali di confisca non basata sulla condanna, che comportano l'inversione dell'onere della prova relativamente alla legittimità dei beni (che vanno ben oltre le disposizioni della presente direttiva) sono state confermate dalla Corte in determinati casi, nella misura in cui erano applicate in modo equo al caso specifico e con adeguate garanzie per l'interessato. Ad esempio, l'applicazione della normativa italiana è stata considerata una restrizione necessaria dei diritti fondamentali nella misura in cui costituisce un' "arma necessaria" nella lotta contro la mafia³⁸. In un'altra causa è stato considerato che l'applicazione del regime di confisca civile nel Regno Unito non viola la convenzione³⁹.

2.5. Scelta dello strumento

Al fine di modificare le norme di armonizzazione dell'Unione, l'unico strumento valido è una direttiva che sostituisca l'azione congiunta 98/699/GAI e, parzialmente, le decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI.

2.6. Disposizioni specifiche

- *Obiettivo (articolo 1)*

³⁸ Sentenza *Raimondo/Italia* del 22 febbraio 1994.

³⁹ Sentenza *Walsh/Direttore dell'Agenzia per il recupero dei beni* (Regno Unito), 2005.

Questa disposizione chiarisce che la direttiva contiene solo norme minime (la normativa nazionale può avere portata più ampia) e che essa si riferisce alla confisca dei proventi e degli strumenti di reato.

- Definizioni (articolo 2)

La maggior parte delle definizioni sono tratte dalle precedenti decisioni quadro dell'Unione o da convenzioni internazionali. La definizione di "provento di reato" è stata ampliata rispetto a quella contenuta nella decisione quadro 2005/212/GAI al fine di includere la possibilità di confiscare tutti gli utili valutabili, anche indiretti, che derivano dai proventi di reato.

La definizione di "reato" rimanda a precise definizioni delle sfere di criminalità elencate all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, come disposto nella normativa vigente dell'Unione.

- Confisca (articolo 3)

Questa disposizione incorpora (parzialmente) l'articolo 2 della decisione quadro 2005/212/GAI e (parzialmente) l'articolo 3 della decisione quadro 2001/500/GAI, e obbliga gli Stati membri a consentire la confisca di strumenti e proventi di reato a seguito di una condanna definitiva nonché la confisca di beni di valore equivalente ai proventi stessi.

- Poteri estesi di confisca (articolo 4)

Per poteri estesi di confisca si intende la possibilità di confiscare beni al di là dei proventi diretti del reato. Una condanna definitiva può essere seguita da una confisca (estesa) non solo di beni legati al reato specifico, ma anche di beni ulteriori che, secondo quanto accertato dall'autorità giudiziaria, costituiscono i proventi di altri reati analoghi.

I poteri estesi di confisca sono già previsti dalla normativa dell'Unione. La decisione quadro 2005/212/GAI obbliga gli Stati membri a consentire la confisca di beni che appartengono direttamente o indirettamente al condannato per determinati reati gravi (connessi alla criminalità organizzata e ad attività terroristiche). Tuttavia, tale decisione quadro stabilisce una serie di norme minime alternative riguardo ai poteri estesi di confisca, lasciando agli Stati membri la scelta di applicare una, due o tutte e tre le opzioni. La relazione di attuazione della Commissione ha evidenziato che tali norme non sono chiare e hanno portato ad un recepimento frammentario. Inoltre, le opzioni alternative per l'esercizio dei poteri estesi di confisca hanno ristretto la portata del riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca: le autorità di uno Stato membro danno esecuzione ai provvedimenti di confisca emessi da un altro Stato membro solo se fondati sulle stesse opzioni alternative applicate in quello Stato membro. Di conseguenza, il riconoscimento reciproco dei provvedimenti fondati su poteri estesi di confisca risulta problematico.

La presente proposta introduce poteri estesi di confisca in relazione ai reati elencati all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE come previsto dalla normativa vigente dell'Unione. Essa semplifica anche l'attuale sistema di opzioni alternative per i poteri estesi di confisca, prevedendo un unico insieme di norme minime. Possono essere utilizzati poteri estesi di confisca laddove l'autorità giudiziaria accerti, sulla base di determinati fatti, che un condannato per un reato a cui si applica la presente direttiva è in possesso di beni che è molto più probabile siano originati da attività criminali di natura o gravità analoga, che non da qualsiasi attività di altra natura. La confisca estesa è esclusa qualora le attività criminali analoghe non abbiano potuto fare l'oggetto di un processo penale perché a motivo della

prescrizione ai sensi del diritto penale nazionale. La proposta esclude dalla confisca anche i proventi di presunte attività criminali per le quali l'interessato sia stato definitivamente assolto in un processo precedente (confermando così la presunzione d'innocenza tutelata dall'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) o altre situazioni in cui si applica il principio del *ne bis in idem*.

- Confisca non basata sulla condanna (articolo 5)

Questo articolo introduce norme sulla confisca non basata sulla condanna in circostanze limitate, allo scopo di regolare casi in cui non possa essere esercitata l'azione penale; riguarda perciò la confisca rispetto ad un reato, ma consente agli Stati membri di scegliere se questa debba essere inflitta dal giudice penale e/o dal giudice civile/amministrativo. Le procedure non basate sulla condanna consentono di congelare e confiscare beni indipendentemente dal fatto che il titolare dei beni abbia o meno subito una condanna penale.

Affinché sia rispettato il principio di proporzionalità, la proposta non introduce la confisca non basata sulla condanna in tutti i casi, bensì la rende possibile solo in circostanze in cui non possa essere ottenuta una condanna penale in ragione del fatto che l'indagato è deceduto, è affetto da malattia permanente o quando la sua fuga o malattia non consente di agire penalmente entro tempi ragionevoli e comporta il rischio di vedere l'azione penale invalidata dalla prescrizione.

Detta norma riflette le disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Al fine di agevolare la cooperazione internazionale in materia di confisca, la convenzione invita gli Stati aderenti a prevedere di adottare le misure necessarie a consentire la confisca dei proventi della corruzione in assenza di una condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere processato per causa di decesso, fuga o assenza o in altri casi appropriati (articolo 54, paragrafo 1, lettera c)). La stessa norma si ispira al lavoro del gruppo d'azione finanziaria (GAFI) dell'OCSE, il quale esorta i propri paesi membri a valutare la possibilità di adottare misure che consentano di confiscare i proventi o gli strumenti di reato senza l'obbligo di ottenere una condanna penale o l'obbligo dell'autore del reato di dimostrare l'origine lecita del bene che si presume sia passibile di confisca (raccomandazione 3). La norma trae spunto anche dalle opinioni espresse dal Gruppo Roma-Lione del G8 in una relazione dove si sottolinea che, se in linea di principio dovrebbe essere utilizzata la confisca basata sulla condanna, vi sono casi in cui l'azione penale non è possibile poiché l'imputato è deceduto o si è dato alla fuga, mancano prove sufficienti e necessarie a dare il via all'azione penale o per altre ragioni tecniche⁴⁰. L'introduzione di norme sulla confisca in assenza di una condanna penale è stata sostenuta anche da professionisti riuniti nell'ambito della rete interagenzie Camden per il recupero dei beni e dalla piattaforma degli uffici per il recupero dei beni.

- Confisca nei confronti di terzi (articolo 6)

Spesso, non appena sono oggetto di indagine, i criminali trasferiscono i propri beni a terzi compiacenti al fine di evitarne la confisca. Per confisca nei confronti di terzi si intende la confisca di beni trasferiti a terzi da parte di una persona indagata o condannata. Le norme nazionali degli Stati membri relative alla confisca nei confronti di terzi divergono,

⁴⁰ Relazione finale del progetto italiano "Confisca: questioni giuridiche e cooperazione internazionale", sviluppato nell'ambito del sotto-gruppo Affari giuridici penali del Gruppo Roma-Lione del G8.

ostacolando il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca su beni trasferiti a terzi.

Per rispettare il principio di proporzionalità e tutelare la posizione dei terzi che acquisiscono i beni in buona fede, la proposta non introduce norme di armonizzazione minima per tutti i casi di confisca nei confronti di terzi. Questa disposizione impone che esista la possibilità di confiscare beni presso terzi per quanto riguarda i proventi di reato o altri beni dell'imputato ricevuti per un prezzo inferiore al valore di mercato e che una persona ragionevole nella posizione del terzo avrebbe il sospetto che si tratti del frutto di un reato o che siano trasferiti al fine di aggirare l'applicazione dei provvedimenti di confisca. La norma chiarisce che l'analisi secondo il criterio della persona ragionevole deve basarsi su fatti e circostanze concreti al fine di evitare decisioni arbitrarie. Inoltre, la confisca nei confronti di terzi deve essere possibile solo una volta che si sia giunti alla conclusione, sulla base di fatti specifici, che la confisca dei beni del condannato, imputato o indagato non abbia probabilità di successo o in situazioni in cui determinati oggetti infungibili debbano essere restituiti al loro legittimo proprietario.

- Congelamento (articolo 7)

Il primo paragrafo di questo articolo obbliga gli Stati membri a consentire, in vista di una eventuale successiva confisca, il congelamento dei beni o degli strumenti di reato che rischiano di essere dispersi, occultati o trasferiti al di fuori della giurisdizione. Essa chiarisce che detti provvedimenti devono essere adottati da un'autorità giudiziaria.

L'introduzione della possibilità di far uso di poteri di congelamento in casi urgenti, al fine di impedire la dispersione dei beni in situazioni in cui l'attesa di un provvedimento da parte di un'autorità giudiziaria potrebbe mettere a repentaglio le possibilità di congelamento, è da tempo una priorità per i pubblici ministeri e per le autorità di contrasto. Il secondo paragrafo di questo articolo obbliga gli Stati membri ad adottare misure per garantire che i beni che rischiano di essere dispersi, occultati o trasferiti fuori dalla giurisdizione possano essere congelati immediatamente da parte delle autorità competenti, prima di richiedere un provvedimento giudiziario o in pendenza di questo.

- Garanzie (articolo 8)

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i diritti fondamentali quali il diritto di proprietà, non sono assoluti. Essi possono essere legittimamente soggetti a restrizioni, purché dette restrizioni siano disposte dalla legge e, fatto salvo il principio di proporzionalità, siano necessarie e realizzino concretamente gli obiettivi di interesse generale o la necessità di tutelare i diritti e le libertà altrui, come nel caso della prevenzione della criminalità organizzata.

L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice imparziale. Nella misura in cui interferiscono con il diritto di proprietà o altri diritti fondamentali, i provvedimenti di congelamento o di confisca devono essere impugnabili dagli interessati alle condizioni stabilite da questo articolo.

La normativa dell'Unione in vigore (ad esempio, l'articolo 4 della decisione quadro 2005/212/GAI) dispone che gli Stati membri devono assicurare che nel diritto nazionale esistano effettivi mezzi giuridici a tutela degli interessati.

Nell'intento di rispettare pienamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questo articolo introduce garanzie minime a livello di Unione dirette a garantire il rispetto della presunzione d'innocenza, il diritto a un giudice imparziale (compreso il principio del *ne bis in idem*), l'esistenza di mezzi effettivi di ricorso dinanzi a un giudice e il diritto di essere informati su come poter esercitare tali mezzi.

- Definizione della portata della confisca ed effettiva esecuzione (articolo 9)

Le persone sospettate di appartenere ad organizzazioni criminali hanno dimostrato di saper efficacemente occultare i loro beni, spesso beneficiando della consulenza di professionisti qualificati. Le indagini sui beni in vista di una possibile confisca successiva sono generalmente lunghe e devono essere svolte nei tempi previsti dalle corrispondenti procedure penali.

Nei casi in cui sia emesso un provvedimento di confisca, non siano rilevati beni o quelli riscontrati non siano sufficienti e il provvedimento di confisca non possa essere eseguito, questo articolo obbliga gli Stati membri a consentire che vengano svolte indagini finanziarie sul patrimonio dell'interessato nella misura necessaria a dare esecuzione a tale provvedimento. Questa disposizione risponde al problema della preclusione delle attività di confisca al termine della procedimento penale e consente a provvedimenti di confisca che non sono stati eseguiti o che lo sono stati solo parzialmente, di essere eseguiti nei riguardi di beni precedentemente nascosti che sono nel frattempo "riemersi", anche quando il procedimento penale sia terminato.

- Gestione dei beni sottoposti a congelamento (articolo 10)

Questa disposizione intende agevolare la gestione dei beni congelati in vista una eventuale successiva confisca ed impone agli Stati membri di introdurre misure che garantiscano una gestione appropriata di tali beni, in particolare conferendo poteri per liquidarli, quanto meno qualora ci sia il rischio che si svalutino o che la loro conservazione diventi troppo onerosa.

- Efficacia e obblighi di rendicontazione (articolo 11)

Questa disposizione introduce obblighi di rendicontazione in capo agli Stati membri al fine di agevolare l'elaborazione di statistiche da utilizzare a scopi valutativi.

2012/0036 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 83, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴¹,
visto il parere del Comitato delle regioni⁴²,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) Il motore principale della criminalità organizzata transfrontaliera è il profitto economico. Per essere efficaci, le autorità di contrasto e giudiziarie dovrebbero disporre dei mezzi per rintracciare, congelare, gestire e confiscare i proventi di reato.
- (2) I gruppi di criminalità organizzata operano prescindendo dalle frontiere e sempre più acquisiscono beni in altri Stati membri e in paesi terzi. Vi è un crescente bisogno di un'efficace cooperazione internazionale delle forze di contrasto in materia di recupero dei beni e di reciproca assistenza giudiziaria.
- (3) Benché le statistiche disponibili siano limitate, gli importi recuperati dai proventi di reati patrimoni di origine criminale nell'Unione appaiono insufficienti rispetto ai proventi di reato stimati. Taluni studi hanno dimostrato che, anche se regolamentate da norme dell'Unione e da norme nazionali, le procedure di confisca restano sottoutilizzate.
- (4) Il programma di Stoccolma⁴³ e le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni adottate nel giugno 2010, sottolineano l'importanza di una più efficace identificazione, confisca e riutilizzazione dei beni criminali.
- (5) L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni è composto dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato⁴⁴, dalla decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio⁴⁵, dalla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato⁴⁶, e dalla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca⁴⁷.

⁴¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴² GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴³ *“Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”*, documento del Consiglio 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10/11 dicembre 2009.

⁴⁴ GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁴⁵ GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

⁴⁶ GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

⁴⁷ GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

- (6) Le relazioni d'attuazione della Commissione relative alle decisioni quadro 2005/212/GAI, 2003/577/GAI e 2006/783/GAI mostrano che i regimi vigenti per l'esercizio di poteri estesi di confisca e per il riconoscimento reciproco di provvedimenti di congelamento e di confisca non sono pienamente efficaci: la confisca risulta ostacolata dalle divergenze tra le legislazioni degli Stati membri.
- (7) La presente direttiva è volta a modificare e ad ampliare le disposizioni delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, che dovrebbero essere parzialmente sostituite con riferimento agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva.
- (8) Occorre ampliare l'attuale concetto di provento al fine di includervi i proventi diretti delle attività criminali e tutti gli utili indiretti, compresi il successivo reinvestimento o la trasformazione di proventi diretti, il valore corrispondente a tutte le perdite evitate e tutti gli utili valutabili.
- (9) È opportuno quindi che la confisca degli strumenti e proventi di reato a seguito di una decisione definitiva dell'autorità giudiziaria, nonché la confisca di beni per un valore equivalente a detti proventi si riferisca a tale concetto ampliato con riferimento ai reati disciplinati dalla presente direttiva. La decisione quadro 2001/500/GAI ha obbligato gli Stati membri a consentire la confisca di strumenti e proventi di reato a seguito di una condanna definitiva nonché la confisca di beni di valore equivalente ai proventi stessi. Occorre che tali obblighi siano mantenuti per i reati che non sono disciplinati dalla presente direttiva.
- (10) I gruppi criminali si dedicano ad una vasta gamma di attività criminali. Allo scopo di contrastare efficacemente le attività della criminalità organizzata, vi possono essere situazioni in cui è opportuno che la condanna penale sia seguita dalla confisca non solo dei beni associati a un dato reato, ma anche di ulteriori beni che l'autorità giudiziaria stabilisca essere i proventi di altri reati. Questo approccio è definito come confisca estesa. La decisione quadro 2005/212/GAI ha disposto tre diversi gruppi di condizioni minime che gli Stati membri potevano scegliere per applicare i poteri estesi di confisca. Conseguentemente, al momento del recepimento, gli Stati membri hanno scelto opzioni diverse, da cui sono derivati concetti diversi di poteri estesi di confisca nelle giurisdizioni nazionali. Tale divergenza ostacola la cooperazione transfrontaliera nei casi di confisca. È pertanto necessario armonizzare ulteriormente le disposizioni relative ai poteri estesi di confisca definendo un unico insieme di norme minime. Tali poteri devono applicarsi quando l'autorità giudiziaria nazionale, sulla base di fatti specifici quali quelli connessi alla natura del reato, del reddito dichiarato del condannato, della differenza tra la sua situazione economica e il suo livello di vita, o di altri fatti, ritiene molto più probabile che i beni in questione siano derivati da altri reati, di natura o gravità analoghe a quelle del reato per il quale la persona è condannata, che da altre attività.
- (11) Conformemente al principio del *ne bis in idem*, è opportuno escludere dalla confisca estesa i proventi di presunte attività illecite per le quali l'interessato è stato assolto in un processo precedente o in altri casi in cui si applica il principio del *ne bis in idem*. La confisca estesa deve essere esclusa qualora le attività criminali analoghe non abbiano potuto essere oggetto di un processo penale a motivo della prescrizione ai sensi del diritto penale nazionale.

- (12) L'emissione di provvedimenti di confisca richiede in via generale una condanna penale. In taluni casi deve comunque essere possibile, anche laddove non possa ottenersi una condanna penale, confiscare beni al fine di contrastare le attività criminali e fare in modo che i profitti derivanti da tali attività non vengano reinvestiti nell'economia lecita. Alcuni Stati membri autorizzano la confisca laddove non vi siano prove sufficienti per l'azione penale, qualora l'autorità giudiziaria ritenga, secondo quanto è probabile, che i beni siano di origine illecita, nonché in situazioni in cui l'indagato o imputato si dia alla fuga per evitare l'azione penale, sia incapace di essere processato per altri motivi o deceda prima del termine del procedimento penale. Questa tipologia è definita confisca non basata sulla condanna. È necessario che siano adottate disposizioni per consentire la confisca non basata sulla condanna quanto meno in queste ultime, limitate, circostanze in tutti gli Stati membri. Ciò è conforme all'articolo 54, paragrafo 1, lettera c), della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ai sensi del quale ogni Stato partecipante è chiamato a prevedere di adottare le misure necessarie a consentire la confisca dei beni acquisiti illecitamente in assenza di una condanna penale, compresi i casi in cui l'autore del reato non possa essere giudicato per causa di decesso, fuga o assenza.
- (13) La pratica del trasferimento dei beni, al fine di evitarne la confisca, da parte di un indagato o di un imputato ad un terzo compiacente è comune e sempre più diffusa. L'attuale quadro giuridico dell'Unione non contiene norme vincolanti sulla confisca dei beni trasferiti a terzi. Diventa pertanto sempre più necessario consentire la confisca dei beni trasferiti a terzi, di norma quando l'imputato non possiede beni passibili di confisca. È opportuno che sia prevista la confisca nei confronti di terzi, a determinate condizioni, una volta che si sia giunti alla conclusione, sulla base di fatti specifici, che la confisca dei beni del condannato, imputato o indagato non abbia probabilità di successo, o in situazioni in cui determinati oggetti infungibili debbano essere restituiti al loro legittimo proprietario. Inoltre, al fine di tutelare gli interessi dei terzi di buona fede, tale confisca deve essere possibile solo se il terzo sapeva o avrebbe dovuto sapere che il bene era il provento di un reato o era trasferito per evitare la confisca ed era ceduto a titolo gratuito o in cambio di un importo inferiore al suo valore di mercato.
- (14) È necessario adottare provvedimenti provvisori per garantire che i beni rimangano disponibili in vista di un'eventuale confisca. Tali provvedimenti di congelamento devono essere adottati da un'autorità giudiziaria. Al fine di prevenire la dispersione dei beni prima che un provvedimento di congelamento possa essere emesso dall'autorità giudiziaria, le autorità competenti degli Stati membri devono essere autorizzate a vietare immediatamente il trasferimento, la conversione, la cessione o la circolazione dei beni che rischiano di essere occultati o trasferiti al di fuori della giurisdizione, sulla base di una richiesta di provvedimento di congelamento in vista di un'eventuale successiva confisca, in pendenza della decisione da parte dell'autorità giudiziaria.
- (15) Spesso gli indagati o imputati nascondono i propri beni durante l'intero procedimento penale. Di conseguenza non possono essere eseguiti provvedimenti di confisca, cosicché coloro che ne sono oggetto, una volta scontata la condanna, possono godere del loro patrimonio. È pertanto necessario consentire la definizione dell'esatta portata del patrimonio da confiscare, anche in seguito ad una condanna penale definitiva, per permettere la completa esecuzione dei provvedimenti di confisca nei casi in cui non sia stato rilevato inizialmente alcun bene o il patrimonio sia risultato insufficiente e il provvedimento di confisca non sia stato eseguito. Considerata la limitazione al diritto

di proprietà che i provvedimenti di congelamento comportano, non è opportuno che tali misure provvisorie siano mantenute più di quanto non sia necessario a conservare la disponibilità del bene in vista di un'eventuale successiva confisca. Ne discende l'obbligo per l'autorità giudiziaria di verificare periodicamente che il loro scopo di prevenire la sparizione dei beni sia sempre attuale.

- (16) È necessario che i beni sottoposti a congelamento in vista di una successiva confisca siano opportunamente gestiti in modo che non perdano il loro valore economico. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie, compresa la vendita o il trasferimento del bene, al fine di minimizzare questo tipo di perdite. Gli Stati membri devono adottare le misure opportune, come l'istituzione di uffici nazionali centrali per la gestione dei beni o meccanismi equivalenti (ad esempio, se queste funzioni sono decentrate) per gestire in modo opportuno i beni sottoposti a congelamento prima della confisca e preservarne il valore, in pendenza della decisione giudiziaria.
- (17) Sono scarse le fonti di dati affidabili relative al congelamento e alla confisca dei proventi di reato. Al fine di consentire una valutazione della presente direttiva, è necessario raccogliere una serie minima di dati statistici appropriati comparabili in materia di tracciamento dei beni, attività giudiziarie e trasferimento dei beni.
- (18) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto di proprietà, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene. La presente direttiva deve essere applicata conformemente a tali diritti e principi.
- (19) Le misure disposte dalla presente direttiva hanno conseguenze rilevanti sui diritti delle persone, non solo degli indagati o degli imputati, ma anche di terzi che non sono oggetto di azioni penali. È pertanto necessario contemplare specifiche garanzie e mezzi di ricorso al fine di salvaguardare i loro diritti fondamentali nell'attuazione delle norme della presente direttiva.
- (20) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire agevolare la confisca dei beni in materia penale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato allo stesso articolo.
- (21) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [detti Stati membri hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva] *oppure* [e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, detti Stati membri non partecipano all'adozione della presente direttiva, non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione].

- (22) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

TITOLO I

OBIETTIVO E CAMPO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva reca norme minime relative al congelamento di beni, in vista di un'eventuale successiva confisca, e alla confisca di beni in materia penale.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- (1) “provento di reato”: ogni vantaggio economico derivato da reati; esso può consistere in qualsiasi bene e include ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti da parte dell'indagato o imputato, e qualsiasi utile valutabile;
- (2) “bene”: un bene di qualsiasi natura, materiale o immateriale, mobile o immobile, nonché i documenti legali o gli strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui predetti beni;
- (3) “strumento”: qualsiasi bene usato o destinato a essere usato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere uno o più reati;
- (4) “confisca”: una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per un reato, che consiste nel privare definitivamente di un bene;
- (5) “congelamento”: il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, disporre o far circolare un bene o di assumerne temporaneamente la custodia o il controllo;
- (6) “reato”: un illecito penale contemplato
 - (a) dalla convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c), del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale

sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea⁴⁸,

- (b) dalla decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro⁴⁹,
- (c) dalla decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti⁵⁰,
- (d) dalla decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo⁵¹, come modificata dalla decisione quadro del Consiglio 2008/919/GAI del 9 dicembre 2008⁵²,
- (e) dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato⁵³,
- (f) dalla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato⁵⁴,
- (g) dalla decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti⁵⁵,
- (h) dalla decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione⁵⁶,
- (i) dalla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata⁵⁷,
- (j) dalla direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI⁵⁸,
- (k) dalla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale

⁴⁸ GU C 195 del 25.6.1997, pag. 2.

⁴⁹ GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1.

⁵⁰ GU L 149 del 2.6.2001, pag. 1.

⁵¹ GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3.

⁵² GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21.

⁵³ GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁵⁴ GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.

⁵⁵ GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8.

⁵⁶ GU L 69 del 16.3.2005, pag. 67.

⁵⁷ GU L 300 del'11.11.2008, pag. 42.

⁵⁸ GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1.

dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio⁵⁹.

TITOLO II

CONGELAMENTO E CONFISCA

Articolo 3

Confisca basata sulla condanna

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reato affinché sia consentito, a seguito di una condanna penale definitiva.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca di beni per un valore corrispondente ai proventi di reato, a seguito di una condanna penale definitiva.

Articolo 4

Poteri estesi di confisca

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato laddove, sulla base di fatti specifici, l'autorità giudiziaria ritenga molto più probabile che i beni in questione siano stati ottenuti dal condannato mediante attività criminali analoghe, piuttosto che da attività di altra natura.
2. Non può ricorrersi a confisca quando le attività criminali analoghe di cui al paragrafo 1
 - (a) non hanno potuto essere oggetto di un procedimento penale a motivo della prescrizione ai sensi del diritto nazionale, oppure
 - (b) sono già state oggetto di un procedimento penale il cui esito è stata l'assoluzione definitiva dell'imputato, o in altri casi in cui si applichi il principio del *ne bis in idem*.

Articolo 5

Confisca non basata sulla condanna

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca dei proventi e strumenti di reato in assenza di una condanna penale, a seguito di un procedimento

⁵⁹ GUL 335 del 17.12.2001, pag. 1.

che, se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato, avrebbe potuto portare ad una condanna penale, laddove:

- (a) la morte o la malattia permanente dell'indagato o imputato impedisca di portare avanti l'azione penale, oppure
- (b) la malattia o la fuga dell'indagato o imputato prima dell'azione penale o dell'emissione della condanna non consenta di agire penalmente entro tempi ragionevoli e comporti il rischio grave che l'azione penale sia invalidata dalla prescrizione.

Articolo 6

Confisca nei confronti di terzi

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca:
 - (a) dei proventi di reato trasferiti a terzi dal condannato o per suo conto, oppure dall'indagato o imputato nelle circostanze di cui all'articolo 5, oppure
 - (b) di altri beni del condannato, trasferiti a terzi al fine di evitare la confisca di beni del valore corrispondente ai proventi di reato.
2. La confisca dei proventi di reato o di beni di cui al paragrafo 1 è possibile qualora i beni siano suscettibili di restituzione, oppure laddove
 - (a) da una valutazione, svolta sulla base di fatti specifici attinenti al condannato, all'indagato o all'imputato, risulti che la confisca dei beni del condannato, dell'indagato o dell'imputato nelle circostanze di cui all'articolo 5, non ha probabilità di successo, e
 - (b) i proventi di reato o i beni siano stati trasferiti a titolo gratuito o in cambio di un importo inferiore al loro valore di mercato nel caso in cui il terzo:
 - i) relativamente ai proventi di reato, era al corrente della loro origine illecita o, in assenza di tale consapevolezza, una persona ragionevole nella sua stessa posizione avrebbe sospettato, in base a circostanze e fatti concreti, che la loro origine era illecita;
 - ii) relativamente ad altri beni, era al corrente che essi erano trasferiti al fine di evitare la confisca di beni del valore corrispondente ai proventi di reato o, in assenza di tale consapevolezza, una persona ragionevole nella stessa posizione avrebbe sospettato, in base a circostanze e fatti concreti, che erano trasferiti al fine di evitare la confisca.

Articolo 7

Congelamento

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere, in vista di un'eventuale successiva confisca, al congelamento dei beni che rischiano di essere dispersi, occultati o trasferiti al di fuori della giurisdizione. Tali misure sono ordinate dall'autorità giudiziaria.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le proprie autorità competenti possano procedere immediatamente al congelamento di beni quando vi sia un rischio elevato che detti beni siano dispersi, occultati o trasferiti prima della decisione dell'autorità giudiziaria. Tali misure sono confermate quanto prima dall'autorità giudiziaria.

Articolo 8

Garanzie

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che, al fine di salvaguardare i propri diritti, le persone colpite dai provvedimenti disciplinati nella presente direttiva godano del diritto a un ricorso effettivo e che gli indagati godano del diritto a un giudice imparziale.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che ciascun provvedimento di congelamento dei beni sia motivato, che dopo la sua esecuzione il provvedimento sia comunicato quanto prima all'interessato e che resti in vigore solo il tempo necessario a conservare i beni in vista di un'eventuale successiva confisca. Ciascuno Stato membro dispone che vi sia l'effettiva possibilità, in qualunque momento prima dell'adozione del provvedimento di confisca, di impugnare dinanzi all'autorità giudiziaria il provvedimento di congelamento da parte di persone i cui beni ne sono l'oggetto. I beni sottoposti a congelamento che non sono successivamente confiscati sono restituiti immediatamente al legittimo proprietario.
3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che ciascun provvedimento di confisca sia motivato e comunicato all'interessato. Ciascuno Stato membro dispone che vi sia l'effettiva possibilità di impugnare, dinanzi all'autorità giudiziaria, il provvedimento di confisca da parte delle persone i cui beni ne sono l'oggetto.
4. Nei procedimenti di cui all'articolo 4, l'indagato o l'imputato hanno l'effettiva possibilità di contestare la probabilità in base alla quale i beni in questione sono considerati proventi di reato.
5. Nei casi di cui all'articolo 5, la persona i cui beni sono in causa nel provvedimento di confisca è rappresentata da un difensore durante il procedimento, al fine di esercitare i diritti della difesa relativamente all'accertamento del reato e all'identificazione dei proventi e degli strumenti di reato.
6. Nel caso in cui la persona i cui beni sono in causa è un terzo, questi o il suo difensore sono informati del procedimento che può portare ad un provvedimento di confisca di tali beni e possono partecipare al procedimento nella misura necessaria a preservare efficacemente i diritti dell'interessato. Tale persona gode quanto meno del diritto di essere ascoltata, del diritto di porre domande e del diritto di fornire prove prima che sia adottato un provvedimento definitivo di confisca.

Articolo 9

Definizione della portata della confisca ed effettiva esecuzione

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia possibile definire la portata esatta dei beni da confiscare in seguito ad una condanna penale definitiva o in seguito ad un procedimento quale previsto all'articolo 5, che hanno portato al provvedimento di confisca, e di consentire che siano prese ulteriori misure per quanto necessario all'effettiva esecuzione di tale provvedimento di confisca.

Articolo 10

Gestione dei beni sottoposti a congelamento

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie, come l'istituzione di uffici nazionali centralizzati o meccanismi equivalenti, per garantire l'adeguata gestione di beni sottoposti a congelamento in vista di un'eventuale successiva confisca.
2. Ciascuno Stato membro assicura che le misure di cui al paragrafo 1 ottimizzino il valore economico di tali beni e include la vendita o il trasferimento dei beni che rischiano di svalutarsi.

TITOLO III

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 11

Dati statistici

Al fine di verificare l'efficacia dei loro regimi di confisca, gli Stati membri raccolgono periodicamente e conservano dati statistici esaurienti provenienti dalle autorità pertinenti. I dati statistici raccolti sono inviati alla Commissione ogni anno e includono per tutti i reati:

- (a) il numero di provvedimenti di congelamento eseguiti,
- (b) il numero di provvedimenti di confisca eseguiti,
- (c) il valore dei beni sottoposti a congelamento,
- (d) il valore dei beni recuperati,
- (e) il numero di richieste di provvedimenti di congelamento da eseguire in un altro Stato membro,
- (f) il numero di richieste di provvedimenti di confisca da eseguire in un altro Stato membro,
- (g) il valore dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato membro,

- (h) il valore dei beni destinati ad essere riutilizzati per finalità di contrasto, preventive o sociali,
- (i) il numero di casi in cui è ordinata la confisca in correlazione al numero di condanne penali per reati contemplati dalla presente direttiva,
- (j) il numero di richieste di provvedimenti di congelamento e di confisca rigettate dalle autorità giudiziarie,
- (k) il numero di richieste di provvedimenti di congelamento e di confisca non confermati in seguito a impugnazione.

Articolo 12

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro ...*[due anni dall'adozione]*. Essi trasmettono immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 13

Relazioni

Entro [tre anni dalla data di recepimento] la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta gli effetti delle norme nazionali vigenti in materia di confisca e recupero dei beni, accompagnata, ove necessario, da opportune proposte.

Articolo 14

Sostituzione dell'azione comune 98/699/GAI e delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI

1. L'articolo 1, lettera a), dell'azione comune 98/699/GAI, gli articoli 3 e 4 della decisione quadro 2001/500/GAI, nonché gli articoli 1 e 3 della decisione quadro 2005/212/GAI sono sostituiti con riferimento agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativamente al termine per il recepimento delle decisioni quadro nel diritto nazionale.

2. Con riguardo agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, i riferimenti all'azione comune e alle disposizioni delle decisioni quadro di cui al paragrafo 1 devono intendersi come riferimenti alla presente direttiva.

Articolo 15

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 16

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo

Per il Consiglio

Il presidente

Il presidente