



Bruxelles, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Recupero e confisca dei beni:
garantire che "il crimine non paghi"**

Indice

1.	INTRODUZIONE	2
1.1.	Obiettivi ed elementi principali della direttiva 2014/42/UE	2
1.2.	Il quadro giuridico dell'UE pertinente in materia di rintracciamento, individuazione, congelamento e confisca di beni acquisiti illegalmente	3
1.3.	Scopo e struttura della relazione, raccolta di informazioni e metodologia	4
2.	VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA.....	5
2.1.	Valutazione generale e impatto della direttiva sui sistemi nazionali di recupero dei beni	5
2.2.	Valutazione specifica delle misure di recepimento degli Stati membri	6
2.2.1.	Definizioni (articolo 2)	6
2.2.2.	Ambito di applicazione (articolo 3)	6
2.2.3.	Confisca (articolo 4)	7
2.2.4.	Confisca estesa (articolo 5)	8
2.2.5.	Confisca nei confronti di terzi (articolo 6)	10
2.2.6.	Congelamento (articolo 7)	10
2.2.7.	Garanzie (articolo 8)	11
2.2.8.	Confisca ed esecuzione efficaci (articolo 9)	12
2.2.9.	Gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca (articolo 10)	13
2.2.10.	Statistiche (articolo 11)	14
3.	VALUTAZIONE DELLA FATTIBILITÀ E DEI POSSIBILI VANTAGGI DELL'INTRODUZIONE DI ULTERIORI NORME COMUNI IN MATERIA DI CONFISCA NON BASATA SULLA CONDANNA	14
4.	REPERIMENTO E IDENTIFICAZIONE DEI BENI ACQUISITI ILLEGALMENTE	16
5.	LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE E IL RECUPERO DEI BENI.....	17
6.	CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE.....	18

1. INTRODUZIONE

1.1. Obiettivi ed elementi principali della direttiva 2014/42/UE

La criminalità organizzata rappresenta una delle principali minacce per la sicurezza dell'Unione europea. Secondo Europol più di 5 000 gruppi della criminalità organizzata sono attualmente oggetto di indagini in Europa¹. La criminalità organizzata mira all'accumulo di profitti e le sue attività illecite generano utili ingenti: si calcola che i suoi proventi all'interno dell'UE siano attualmente pari a circa 110 miliardi di EUR l'anno².

Europol calcola che nell'UE i provvedimenti di congelamento e confisca riguardino, rispettivamente, appena il 2 % e l'1 % dei proventi di reato. Ciò permette ai gruppi della criminalità di investire per espandere le proprie attività criminose e infiltrarsi nell'economia legale³. Secondo i calcoli di Europol, la quota del PIL annuo dell'UE coinvolta in attività finanziarie sospette è compresa tra lo 0,7 e l'1,28 %⁴.

La confisca dei proventi di reato è una componente essenziale della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, giacché priva i criminali dei loro introiti finanziari e garantisce che il crimine "non paghi".

Il processo di recupero dei beni si articola in varie fasi:

- **individuazione e rintracciamento** dei beni acquisiti in maniera illecita;
- **congelamento e sequestro dei beni** ai fini di un'eventuale conseguente confisca;
- **gestione dei beni sottoposti a congelamento e sequestro** al fine di preservarne il valore;
- **confisca** dei beni acquisiti in maniera illecita;
- **trasferimento dei beni confiscati**, che potrebbe comportare il loro riutilizzo per scopi di interesse pubblico o sociale.

Nel 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2014/42/UE ("la direttiva"), che stabilisce norme minime per il congelamento, la gestione e la confisca dei beni di origine criminosa. La direttiva ha introdotto:

1 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

2 Transcrime, "From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe" (Dai mercati illeciti alle imprese legittime: il portafoglio della criminalità organizzata in Europa), 2015, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf>

3 "Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014" (I reati continuano a rendere? Il recupero dei beni della criminalità nell'UE – Inchiesta sulle informazioni statistiche 2010-2014), Europol, 2016, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay>

4 "From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact" (Dal sospetto all'azione – Convertire l'informazione finanziaria in un maggiore impatto operativo), Europol, 2017, consultabile all'indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

- disposizioni relative alla **confisca non basata sulla condanna** (almeno in caso di malattia o di fuga dell'imputato o dell'indagato);
- disposizioni relative alla **confisca estesa per un elenco specifico di reati**;
- disposizioni relative alla **confisca nei confronti di terzi**;
- chiarimenti in merito al **congelamento dei beni, in vista di una conseguente confisca, ivi compreso il congelamento "urgente"**;
- **garanzie rigorose**, per assicurare che le parti interessate dai procedimenti di congelamento o confisca possano esercitare i propri diritti;
- norme che consentono di **individuare e rintracciare i beni anche dopo una condanna definitiva** per assicurare l'esecuzione efficace di un provvedimento di confisca;
- disposizioni relative alla **gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca**;
- disposizioni che prevedono l'obbligo per gli Stati membri di **raccogliere e conservare dati statistici esaurienti in materia di congelamento e confisca**.

A norma rispettivamente del protocollo n. 21 e del protocollo n. 22 del trattato sull'Unione europea, il Regno Unito e la Danimarca non hanno partecipato all'adozione della direttiva e pertanto non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione. L'Irlanda ha esercitato il diritto di partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva.

In conformità all'articolo 12 della direttiva gli Stati membri erano tenuti a recepire le disposizioni nel diritto nazionale entro il 4 ottobre 2016.

1.2. Il quadro giuridico dell'UE pertinente in materia di rintracciamento, individuazione, congelamento e confisca di beni acquisiti illegalmente

Oltre alla direttiva 2014/42/UE, l'adozione del regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca⁵ rappresenta un'altra tappa decisiva nel settore del recupero dei beni. Il regolamento mira a facilitare il recupero transfrontaliero dei beni e a velocizzare e semplificare il congelamento e la confisca dei beni di origine criminosa in tutta l'UE. Esso si applicherà a tutti i provvedimenti di congelamento e a tutti i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia penale; sono dunque compresi sia i provvedimenti di confisca legati a una condanna sia quelli emessi in assenza di condanna⁶.

5 Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1).

6 In applicazione dal 19 dicembre 2020.

La capacità di congelare e confiscare i beni dipende direttamente dalla capacità di reperirli e identificarli efficacemente. La decisione 2007/845/GAI7 del Consiglio obbliga gli Stati membri a istituire o a designare uffici nazionali per il recupero dei beni al fine di garantire il reperimento, con la massima tempestività, di beni illeciti sul territorio dell'UE.

A livello dell'UE sono anche state adottate misure volte a garantire un accesso più rapido alle informazioni. Negli ultimi trent'anni l'Unione europea ha elaborato un quadro solido per la lotta contro il riciclaggio di denaro, che istituisce anche registri dei titolari effettivi per i soggetti giuridici e gli istituti giuridici, nonché registri centralizzati dei conti bancari⁸. La direttiva 2019/1153 relativa all'uso di informazioni finanziarie accorda alle autorità di contrasto e agli uffici per il recupero dei beni l'accesso diretto alle informazioni sui conti bancari ai fini della lotta contro i reati gravi⁹.

1.3. Scopo e struttura della relazione, raccolta di informazioni e metodologia

In conformità all'articolo 13 della direttiva, la sezione 2 della presente relazione valuta l'attuazione della direttiva. La sottosezione 2.1 presenta una valutazione generale ed evidenzia le misure adottate dagli Stati membri per recepire le disposizioni della direttiva. La sottosezione 2.2 valuta ciascuna disposizione della direttiva. Gli esempi illustrati nella presente relazione offrono una panoramica delle modalità di recepimento della direttiva in tutta l'UE. L'analisi contenuta nella presente relazione è basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri fino al 1° dicembre 2019.

La relazione, inoltre, fa seguito al documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo all'analisi della confisca non basata sulla condanna nell'UE¹⁰, adottato nel 2019. La sezione 3 risponde formalmente alla richiesta del Parlamento europeo e del Consiglio di effettuare un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori norme comuni in materia di confisca di beni derivanti da attività di natura criminale, in assenza di condanna di una o più persone specifiche per tali attività¹¹.

La sezione 4 della presente relazione esamina l'operato degli uffici per il recupero dei beni, istituiti dalla decisione 2007/845/GAI del Consiglio, e le sfide che essi affrontano nello svolgimento della loro attività quotidiana.

I criminali trasferiscono e diffondono in più giurisdizioni i beni che hanno acquisito in maniera illecita e ostacolano le autorità competenti nelle loro attività di rintracciamento, congelamento e confisca di tali beni. La cooperazione internazionale è dunque essenziale per l'efficace recupero dei beni di origine criminosa. La sezione 5 offre una panoramica

7 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).

8 Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

9 Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 del 11.7.2019, pag. 122).

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Doc. 7329/1/14 REV 1 AD1 del Consiglio.

degli strumenti internazionali che sono pertinenti rispetto alle attività di recupero dei beni.

La presente relazione non pregiudica eventuali ulteriori sviluppi legislativi e non legislativi negli Stati membri dell'UE. La Commissione continuerà a monitorare la conformità delle misure nazionali alle disposizioni pertinenti della direttiva. All'occorrenza potrà avvalersi dei poteri di applicazione delle norme di cui dispone in forza dei trattati e li eserciterà mediante l'avvio di procedure di infrazione

2. VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

2.1. Valutazione generale e impatto della direttiva sui sistemi nazionali di recupero dei beni

Soltanto otto Stati membri hanno comunicato alla Commissione di avere completato il recepimento della direttiva nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali entro il termine previsto per il recepimento, ossia entro il 4 ottobre 2016. Pertanto a novembre del 2016 la Commissione ha inviato lettere di messa in mora per mancata comunicazione delle misure nazionali di attuazione a 18 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria). 15 di questi 18 Stati membri hanno successivamente trasmesso alla Commissione i provvedimenti nazionali di attuazione dichiarando di avere completato il recepimento. Dopo avere verificato la completezza del recepimento, la Commissione ha deciso di chiudere le procedure di infrazione nei confronti di questi 15 Stati membri. Attualmente rimangono aperte soltanto tre procedure d'infrazione per mancata comunicazione delle misure, che riguardano la Bulgaria, il Lussemburgo e la Romania¹².

Attraverso l'analisi delle misure nazionali di attuazione la Commissione ha la possibilità di esaminare **l'impatto della direttiva sui sistemi nazionali di recupero e confisca dei beni**. 24 dei 26 Stati membri vincolati dalla direttiva hanno dovuto adottare nuovi atti legislativi per recepirne le disposizioni nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali¹³. Nella maggioranza dei casi le misure nazionali di attuazione sono consistite nella modifica di disposizioni già esistenti nel diritto nazionale. **Le modifiche in questione hanno determinato cambiamenti per quanto riguarda i seguenti concetti giuridici:**

- **definizioni di "provento" e di "beni strumentali"** (Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia e Repubblica ceca);
- **confisca basata sulla condanna** (Austria, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo e Spagna);
- **confisca non basata sulla condanna** (Cipro, Finlandia, Germania, Irlanda, Lettonia, Malta, Portogallo, Spagna e Svezia);

¹² Per quanto riguarda la Bulgaria, il Lussemburgo e la Romania il controllo di conformità non è ancora stato pienamente effettuato e gli elementi contenuti nella presente relazione sull'attuazione riguardano disposizioni normative già comunicate da tali Stati membri e non pregiudicano futuri sviluppi legislativi.

¹³ NL e SI hanno dichiarato che le norme vigenti in materia di congelamento e confisca erano pienamente conformi alla direttiva e che non erano necessarie modifiche.

- **confisca estesa e sfera dei reati per i quali la confisca estesa è consentita** (Belgio, Cipro, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna, Svezia e Ungheria);
- **confisca nei confronti di terzi** (Cipro, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Polonia, Portogallo e Ungheria);
- **congelamento** (Austria e Portogallo);
- **garanzie** (Francia, Lettonia, Portogallo e Spagna);
- **esecuzione efficace dei provvedimenti di confisca** (Austria, Lettonia, Malta e Portogallo);
- **gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca** (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Grecia, Lettonia, Malta, Portogallo, Repubblica ceca, Romania e Ungheria).

2.2. Valutazione specifica delle misure di recepimento degli Stati membri

2.2.1. Definizioni (articolo 2)

L'**articolo 2** definisce i termini "**provento**", "**bene**", "**beni strumentali**", "**confisca**", "**congelamento**" e "**reato**".

In una serie di Stati membri tali definizioni non sono espressamente trasposte ma i concetti sono contemplati dalla legislazione nazionale in materia di congelamento e confisca.

La normativa di recepimento in Grecia e a Cipro contiene definizioni di tutti questi termini. Una definizione del termine "provento" esiste in Bulgaria, in Croazia, in Estonia, in Finlandia, in Irlanda, a Malta, in Portogallo, nella Repubblica ceca e in Svezia. Una definizione specifica del termine "bene" esiste in Bulgaria, in Croazia, in Estonia, in Irlanda, in Lettonia, a Malta, in Portogallo, nella Repubblica ceca, in Romania, in Slovacchia, in Slovenia e in Ungheria. L'espressione "beni strumentali" è definita a Malta, in Portogallo e nella Repubblica ceca. Il termine "confisca" è definito in Bulgaria, Lettonia e Lituania. La definizione del termine "congelamento" esiste in Austria, nei Paesi Bassi e in Ungheria.

2.2.2. Ambito di applicazione (articolo 3)

L'**articolo 3** definisce l'**ambito di applicazione** della direttiva **stabilendo i reati per i quali il congelamento e la confisca sono consentiti**. Tale articolo rimanda direttamente ad altri strumenti giuridici dell'UE [lettere da a) a k)] e ai reati da questi disciplinati.

Anche le disposizioni di altri strumenti giuridici contemplano il congelamento e la confisca di beni strumentali e proventi di reato. Ad esempio l'articolo 10 della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari

dell'Unione mediante il diritto penale¹⁴ stabilisce specificamente che il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati dovrebbero essere consentiti per gli illeciti sanzionati dalla direttiva stessa¹⁵.

La maggioranza degli Stati membri (Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovenia, Svezia e Ungheria) applica il congelamento e la confisca a tutti i reati. La Francia e Malta li hanno autorizzati per tutti gli illeciti sanzionati con una pena detentiva di almeno un anno. La Bulgaria, l'Estonia, la Grecia e la Spagna consentono il congelamento e la confisca per tutti i reati intenzionali. In Slovacchia tali provvedimenti sono consentiti per tutti gli illeciti, in particolare quando l'autore di un reato grave è condannato all'ergastolo o a una pena detentiva senza condizionale. In Irlanda è possibile sottoporre i beni a congelamento e confisca nel caso di una serie di illeciti.

2.2.3. Confisca (articolo 4)

2.2.3.1. Confisca basata sulla condanna (articolo 4, paragrafo 1)

L'articolo 4, paragrafo 1, impone agli Stati membri di adottare misure per poter procedere alla confisca di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi, in base a una condanna definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia.

Tutti gli Stati membri consentono la confisca di beni strumentali e proventi di reato in base a una condanna definitiva.

Per quanto riguarda la confisca di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali e proventi da reato, nella maggioranza degli Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Spagna, Svezia e Ungheria) il diritto nazionale offre la possibilità di confiscare altri beni di valore equivalente ai beni strumentali e ai proventi di reato. In vari Stati membri (Croazia, Estonia, Germania, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi) è possibile imporre al condannato il pagamento di un importo di denaro corrispondente al valore dei beni sottoposti a confisca.

2.2.3.2. Confisca non basata sulla condanna (articolo 4, paragrafo 2)

Qualora la confisca sulla base di una condanna definitiva a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, non sia possibile, gli Stati membri devono consentire la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato almeno nei casi in cui l'impossibilità di proseguire il procedimento penale avviato sia dovuta a malattia o fuga dell'indagato o imputato.

¹⁴ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

¹⁵ La sfera dei reati ai quali si applica la direttiva è illustrata nell'allegato I della presente relazione.

L'esistenza di procedimenti in contumacia in Belgio, in Estonia, nei Paesi Bassi e in Slovacchia è sufficiente per soddisfare il disposto dell'articolo 4, paragrafo 2.

In Austria e a Malta la confisca in assenza di una condanna è consentita in casi di malattia e fuga. Nella maggioranza degli Stati membri (Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna e Ungheria) il diritto nazionale si spinge oltre le disposizioni della direttiva.

In Croazia la confisca è consentita quando: i) l'imputato si trova in una condizione permanente che lo rende incapace di fare dichiarazioni o gli impedisce di mettersi a disposizione delle autorità, e ii) il valore dei beni è superiore a 60 000 HRK (circa 8 000 EUR al momento della stesura della presente relazione). La Bulgaria e la Slovenia hanno istituito procedure che consentono la confisca dei beni nell'ambito di procedimenti civili quando una persona è accusata di una serie di illeciti stabiliti da atti giuridici. In entrambi gli Stati membri questo tipo di confisca non dipende da una condanna penale.

In Romania il diritto nazionale prevede la possibilità di confiscare ai detentori di cariche pubbliche beni di cui non sia possibile spiegare la legittima provenienza. Procedimenti giudiziari possono essere avviati in contumacia anche in caso di fuga o cambio di domicilio dell'imputato.

In Svezia la normativa di recepimento contempla la confisca quando la condanna dell'indagato o dell'imputato non è possibile a causa di un "impedimento permanente" (ad esempio il decesso dell'autore del reato o lo scadere dei termini di prescrizione). La normativa antiriciclaggio della Grecia consente la confisca dei proventi di reato in caso di decesso dell'autore del reato o di cessazione o dichiarata inammissibilità del procedimento penale.

2.2.4. Confisca estesa (articolo 5)

2.2.4.1. Confisca estesa (articolo 5, paragrafo 1)

L'**articolo 5** stabilisce disposizioni in materia di confisca estesa, **imponendo agli Stati membri l'obbligo di consentire la confisca dei beni che appartengono a una persona condannata quando: i) il reato è suscettibile di produrre un vantaggio economico, e ii) le circostanze del caso indicano che i beni derivano da condotte criminali.**

Dall'analisi emerge che gli standard probatori variano tra gli Stati membri¹⁶. In Austria la confisca estesa è consentita soltanto qualora sia "ragionevole presumere" che i beni derivino da condotte illecite. A Cipro, in Estonia e nei Paesi Bassi l'autorità giudiziaria può "presumere" che i beni derivino da attività illecite. Nella Repubblica ceca la confisca estesa prevede che l'autorità giudiziaria debba "ritenere" che parte dei beni derivi da attività criminali. In Spagna l'autorità giudiziaria deve "decidere, sulla base di elementi di prova fondati e oggettivi", che i beni derivano da attività illecite. In Lettonia, in Lituania e a Malta l'autorità giudiziaria deve "avere ragionevoli motivi per ritenere" che i beni derivino da attività illecite. In Belgio devono esistere "indicazioni gravi e concrete" del fatto che i vantaggi derivano dall'illecito. In Svezia l'autorità giudiziaria deve ritenere

¹⁶ È necessario usare una certa cautela nel confrontare le formulazioni delle varie norme nazionali, in quanto esistono varie interpretazioni all'interno di ciascun paese.

"chiaramente più probabile che si tratti di proventi di un'attività criminosa" anziché di proventi di altra natura. In Romania l'autorità giudiziaria deve essere "convinta" che i beni derivino da condotte criminose.

Nella maggioranza degli Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Germania, Italia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Spagna e Ungheria) la normativa di recepimento contiene criteri sulla base dei quali l'autorità giudiziaria stabilisce se i beni in questione derivino da condotte illecite (ad esempio l'esistenza di una sproporzione tra il reddito legittimo dell'interessato e il valore dei suoi beni oppure la sua situazione finanziaria e il suo tenore di vita). In vari Stati membri la confisca estesa non è possibile se il valore dei beni si situa al di sotto di una determinata soglia, ad esempio 12 500 EUR in Lituania e 200 000 PLN in Polonia (circa 47 000 EUR al momento della stesura della presente relazione). In Bulgaria e in Slovenia tra il reddito legittimo dell'indagato o dell'imputato e i suoi beni deve esistere una sproporzione, stabilita rispettivamente in misura pari ad almeno 150 000 BGN (circa 76 700 EUR al momento della stesura della presente relazione) e 50 000 EUR. Anche la legislazione slovacca stabilisce che tra il reddito legittimo dell'indagato e i suoi beni deve esistere una sproporzione di almeno 1 500 volte il salario minimo nel paese.

Alcuni Stati membri hanno fissato termini entro cui i beni acquisiti possono essere considerati derivanti da condotte criminose (ad esempio 5 anni prima della condanna in Belgio, Portogallo, Romania e Ungheria; 6 anni prima della condanna a Cipro e in Irlanda; 10 anni prima della condanna in Bulgaria; 5 anni prima della commissione dell'illecito in Lituania, in Polonia e nella Repubblica ceca e 6 anni prima della commissione del reato nei Paesi Bassi).

La Bulgaria e la Slovenia hanno recepito questa disposizione mediante la rispettiva legislazione in materia di confisca civile, che consente la confisca dei beni di una persona che non abbia subito una condanna penale.

2.2.4.2. Sfera dei reati per i quali deve essere consentita la confisca estesa (articolo 5, paragrafo 2)

L'articolo 5, paragrafo 2, prevede che la confisca estesa deve essere possibile *almeno per determinati reati espressamente elencati*¹⁷ e per i reati di cui all'articolo 3 della direttiva che sono punibili (ai sensi di uno strumento dell'UE o del diritto nazionale) con una pena detentiva pari, nel massimo, ad almeno quattro anni.

La maggioranza degli Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria) hanno redatto specifici elenchi di illeciti per i quali è consentita la confisca estesa. Inoltre in una serie di Stati membri la confisca estesa è consentita anche per tutti i reati punibili con una pena detentiva non inferiore a tre anni (Austria) o non inferiore a quattro anni (Finlandia, Repubblica ceca e Svezia). A Cipro, in Germania, in Italia e in Lituania la confisca estesa è consentita per qualsiasi illecito. A Malta la confisca estesa è consentita per qualsiasi reato punibile con una pena detentiva superiore a un anno. In Francia la confisca estesa è consentita per i reati punibili con una pena detentiva non inferiore a cinque anni. In Irlanda, Lussemburgo e Romania la confisca estesa è

¹⁷ Il contenuto dell'articolo 5, paragrafo 2, è illustrato nell'allegato I della presente relazione.

consentita per tutti i reati sanzionati con una pena detentiva non inferiore a quattro anni. La normativa di recepimento di vari Stati membri (Finlandia, Francia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia e Romania) stabilisce che il reato deve essere tale da generare un profitto. Nella maggioranza dei casi la confisca estesa è stata ampiamente consentita per le fattispecie di illecito di cui all'articolo 5, paragrafo 2.

2.2.5. Confisca nei confronti di terzi (articolo 6)

L'**articolo 6** obbliga gli Stati membri a **consentire la confisca dei proventi da reato trasferiti a terzi, o da terzi direttamente acquisiti, da un indagato o imputato**. Conformemente all'articolo 6 la confisca nei confronti di terzi dovrebbe essere consentita almeno nei casi in cui i terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione dei beni aveva lo scopo di evitarne la confisca.

L'Austria, il Belgio, la Slovacchia e l'Ungheria si basano su norme generali in materia di confisca che si concentrano sulla provenienza illecita del bene e ne consentono la confisca indipendentemente dal fatto che il bene appartenga all'indagato o imputato oppure a terzi. I rimanenti Stati membri hanno introdotto disposizioni specifiche in materia di confisca nei confronti di terzi.

Il requisito "mentale" secondo cui "i terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione dei beni aveva lo scopo di evitarne la confisca" è stato trasposto nella normativa di recepimento della maggioranza degli Stati membri (Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna e Svezia). La normativa di recepimento in Francia, in Lettonia e in Lussemburgo si riferisce alla confisca di beni che sono "a disposizione" di un condannato. La legislazione italiana consente la confisca di beni/utilità di cui il condannato risulti essere titolare "per interposta persona fisica o giuridica". La legislazione croata fa riferimento alla confisca di beni illeciti "trasferiti a una persona e non acquisiti in buona fede".

L'articolo 6 si riferisce soltanto alla confisca di proventi direttamente o indirettamente trasferiti a terzi o acquisiti da terzi. Ad ogni modo la normativa di recepimento di alcuni Stati membri (Austria, Cipro, Estonia, Germania, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Repubblica ceca) consente anche la confisca di beni strumentali trasferiti a terzi o acquisiti da terzi.

In Romania il diritto nazionale prevede la confisca di beni nei confronti di familiari e soggetti giuridici. In Bulgaria la disposizione è stata recepita mediante la legislazione in materia di confisca civile, che è applicabile a uno specifico elenco di illeciti.

L'articolo 6, paragrafo 2, stabilisce che è opportuno che i diritti dei terzi in buona fede non siano pregiudicati. In quasi tutti gli Stati membri la normativa di recepimento si conforma a questa disposizione della direttiva e garantisce che i diritti dei terzi in buona fede siano salvaguardati.

2.2.6. Congelamento (articolo 7)

L'**articolo 7, paragrafo 1**, impone agli Stati membri di **adottare le misure necessarie per consentire il congelamento dei beni in vista di una conseguente confisca**. Contempla inoltre l'**adozione di provvedimenti urgenti di congelamento dei beni** al

fine di evitarne la dispersione (ossia la vendita, il trasferimento, l'utilizzo o lo spreco).

In tutti gli Stati membri è consentito il congelamento dei beni in vista di una conseguente confisca. L'Estonia, la Germania, l'Irlanda, l'Italia, la Lettonia, il Lussemburgo, la Polonia, il Portogallo, la Repubblica ceca, la Slovacchia, la Svezia e l'Ungheria hanno concesso alle procure e alle autorità di contrasto il potere di adottare provvedimenti urgenti e di disporre il congelamento dei beni prima dell'autorizzazione giudiziaria. In Austria, in Belgio, in Bulgaria, a Cipro, in Grecia, in Lituania, a Malta, nei Paesi Bassi, in Slovenia, in Spagna, in Romania e in Ungheria il testo della normativa di recepimento potrebbe essere interpretato nel senso che implichi il carattere di "urgenza" delle misure provvisorie.

L'articolo 7, paragrafo 2, impone agli Stati membri di consentire il congelamento dei **beni di terzi ai fini di una conseguente confisca**. Ciò è possibile in tutti gli Stati membri.

2.2.7. Garanzie (articolo 8)

La direttiva ha conseguenze sui diritti non solo degli indagati o degli imputati, ma anche di terzi che non sono coinvolti in un procedimento penale. L'articolo 8 stabilisce specifiche garanzie e mezzi di ricorso al fine di salvaguardare i diritti fondamentali delle persone soggette ai provvedimenti di congelamento e/o confisca.

L'articolo 8, paragrafo 1, prevede che, **al fine di salvaguardare i propri diritti, le persone colpite da provvedimenti di congelamento o confisca godano del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale**. Le misure nazionali di attuazione in nove Stati membri riflettono espressamente il testo di tale disposizione. Gli Stati membri hanno recepito questa prescrizione della direttiva principalmente mediante l'integrazione di misure nei rispettivi codici di procedura penale.

L'articolo 8, paragrafo 2, dispone **che, dopo la sua esecuzione, qualsiasi provvedimento di congelamento dei beni deve essere motivato e comunicato quanto prima all'interessato**. Se necessario per evitare di pregiudicare un'indagine in corso, le autorità competenti possono ritardare la comunicazione.

Nella maggioranza degli Stati membri le misure nazionali di attuazione indicano che i provvedimenti di congelamento sono motivati e sono comunicati all'interessato. In uno Stato membro non è chiaro se il provvedimento sia comunicato singolarmente all'interessato, in quanto le misure nazionali di attuazione prevedono che la comunicazione del provvedimento di congelamento avvenga nella Gazzetta governativa. La tempestività della comunicazione trova riscontro nella legislazione di metà degli Stati membri (Austria, Belgio, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Repubblica ceca, Slovenia e Svezia). Nella maggioranza degli Stati membri (Austria, Belgio, Croazia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Italia, Francia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria) la legislazione consente espressamente di ritardare la comunicazione di un provvedimento di congelamento al fine di non pregiudicare un'indagine in corso.

L'articolo 8, paragrafo 3, prevede che il **provvedimento di congelamento dei beni resti in vigore solo per il tempo necessario a conservare i beni in vista di**

un'eventuale confisca. Quasi tutti gli Stati membri hanno garantito che i provvedimenti di congelamento restino in vigore solo per il tempo necessario.

L'**articolo 8, paragrafo 4**, stabilisce che **l'interessato può contestare il provvedimento di congelamento in sede giurisdizionale.** L'obbligo è stato recepito nella maggioranza degli Stati membri mediante norme generali di procedura penale.

L'**articolo 8, paragrafo 5**, dispone che **i beni sottoposti a congelamento che non sono successivamente confiscati devono essere restituiti immediatamente all'interessato.** Tale obbligo trova espressamente riscontro nelle misure nazionali di attuazione della maggioranza degli Stati membri (Belgio, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria).

L'**articolo 8, paragrafo 6**, dispone che **ciascun provvedimento di confisca deve essere motivato e comunicato all'interessato. L'interessato deve avere la possibilità di impugnare il provvedimento dinanzi a un organo giudiziario.** L'obbligo è stato recepito nella maggioranza degli Stati membri mediante norme generali di procedura penale.

A norma dell'**articolo 8, paragrafo 7**, **le persone i cui beni sono oggetto del provvedimento di confisca hanno diritto a un avvocato durante l'intero procedimento di confisca.** Tutti gli Stati membri hanno recepito tale disposizione per i casi nei quali la persona interessata dal procedimento di confisca è accusata di un reato. La situazione è tuttavia meno chiara per quanto riguarda altre persone interessate dal procedimento di confisca.

L'**articolo 8, paragrafo 8**, consente all'interessato, **nei procedimenti di cui all'articolo 5, di impugnare le circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili in base ai quali i beni sono considerati come derivanti da attività criminose.** L'obbligo è stato recepito nella maggioranza degli Stati membri mediante norme generali di procedura penale.

L'**articolo 8, paragrafo 9**, stabilisce che **i terzi possono far valere un diritto di proprietà o altri diritti patrimoniali.** In vari Stati membri (Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Germania, Grecia, Lussemburgo e Portogallo) il codice di procedura penale richiama espressamente il diritto dei terzi di partecipare al procedimento di confisca. In altri Stati membri (Croazia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna, Romania, Svezia e Ungheria) tale requisito è stato recepito mediante norme generali di procedura penale che riguardano il diritto della persona "interessata" dal provvedimento di confisca di far valere i propri diritti patrimoniali. In vari Stati membri i terzi possono far valere i propri diritti nei procedimenti civili.

L'**articolo 8, paragrafo 10**, dispone che **il provvedimento di confisca non deve impedire alle vittime di reato di far valere i loro diritti di risarcimento.** Nella maggioranza degli Stati membri la normativa di recepimento garantisce che il provvedimento di confisca non impedisca alla vittima di chiedere un risarcimento.

2.2.8. Confisca ed esecuzione efficaci (articolo 9)

L'**articolo 9** impone agli Stati membri di **consentire di individuare e rintracciare i beni da congelare e confiscare, anche dopo una condanna definitiva. Lo scopo è**

permettere la completa esecuzione dei provvedimenti di confisca nei casi in cui sia stata constatata inizialmente la mancanza o l'insufficienza di beni e il provvedimento di confisca non sia stato eseguito.

Nella maggioranza degli Stati membri (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria) le disposizioni della legislazione penale nazionale consentono alle autorità competenti di individuare e rintracciare i beni del condannato anche dopo una condanna definitiva al fine di dare piena esecuzione al provvedimento di confisca emesso. La Lettonia ha adottato una nuova normativa per applicare questo requisito della direttiva.

In Estonia la normativa di recepimento prevede che l'indagine finanziaria sia avviata entro due anni dall'entrata in vigore della sentenza giudiziaria. Esiste una condizione analoga in Slovenia, dove però il termine entro cui deve essere avviata l'indagine è di un anno. In Grecia la normativa di recepimento consente espressamente il congelamento dei beni dopo una condanna. In Bulgaria questo requisito è stato recepito mediante misure introdotte nella legge relativa all'applicazione di sanzioni penali e alla custodia cautelare e nel codice di procedura fiscale e in materia di assicurazione sociale. In uno Stato membro (Belgio) la normativa di recepimento conferisce all'organo centrale per il sequestro e la confisca il potere di rintracciare e individuare i beni dopo una condanna.

2.2.9. Gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca (articolo 10)

L'**articolo 10, paragrafo 1**, obbliga tutti gli Stati membri a garantire l'**adeguata gestione dei beni sottoposti a congelamento in vista di una conseguente confisca**. Tutti gli Stati membri hanno adottato provvedimenti volti a garantire l'adeguata gestione dei beni sottoposti a congelamento. 13 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Croazia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania e Spagna) hanno istituito, o si accingono ad istituire, uffici per la gestione dei beni per garantire la gestione dei beni sottoposti a congelamento al fine di preservarne il valore economico.

L'**articolo 10, paragrafo 2**, obbliga gli Stati membri a **garantire la vendita o il trasferimento dei beni sottoposti a congelamento o sequestro, ove necessario**. Quasi tutti gli Stati membri hanno adottato misure per recepire tale obbligo. In due Stati membri la vendita o il trasferimento dei beni sottoposti a congelamento è stata consentita solo per i beni mobili.

L'**articolo 10, paragrafo 3**, prevede che gli Stati membri **valutino se riutilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale**. Nonostante il carattere non vincolante dell'articolo 10, paragrafo 3, in 19 Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovenia, Spagna e Ungheria) esiste una normativa specifica che disciplina l'utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale¹⁸.

¹⁸ È importante evidenziare che il considerando 13 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime esorta gli Stati

2.2.10. Statistiche (articolo 11)

L'**articolo 11** impone agli Stati membri di **raccogliere e conservare dati statistici riguardanti: i) il numero di provvedimenti di congelamento e confisca eseguiti, e ii) il valore stimato dei beni sottoposti a congelamento e dei beni recuperati al momento della confisca.** Gli Stati membri devono inviare tali dati alla Commissione ogni anno.

11 Stati membri (Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia e Svezia) hanno espressamente recepito nella legislazione nazionale l'obbligo di raccolta di dati statistici. I restanti Stati membri non hanno recepito espressamente tale obbligo nella propria legislazione ma la maggioranza di essi ha comunque inviato dati statistici alla Commissione.

Nel 2017 e nel 2018, su richiesta della Commissione, la maggioranza degli Stati membri ha inviato dati statistici a norma dell'articolo 11. Dall'analisi emerge che, sebbene l'articolo 11 abbia determinato progressi nelle pratiche di raccolta di dati relativi al congelamento e alla confisca, vi sono ancora ampi margini di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda i dati sul numero di richieste di provvedimenti di congelamento e di confisca da eseguire in un altro Stato membro e sul valore dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato membro¹⁹. Gli Stati membri potrebbero migliorare ulteriormente il coordinamento tra le varie autorità coinvolte nel processo di recupero dei beni (ad esempio gli uffici per il recupero dei beni, le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, gli uffici per la gestione dei beni) al fine di garantire che i dati rispecchino la situazione generale negli Stati membri.

Una solida base statistica è essenziale per la corretta valutazione delle pratiche e delle politiche di confisca. Pertanto nella valutazione della disponibilità e della qualità dei dati pervenuti sarà necessario attingere alle competenze di Eurostat. La partecipazione di Eurostat alle future attività di raccolta di dati in materia di congelamento e confisca potrebbe determinare un migliore coordinamento negli Stati membri.

3. VALUTAZIONE DELLA FATTIBILITÀ E DEI POSSIBILI VANTAGGI DELL'INTRODUZIONE DI ULTERIORI NORME COMUNI IN MATERIA DI CONFISCA NON BASATA SULLA CONDANNA

All'atto dell'adozione della direttiva il Parlamento europeo e il Consiglio hanno invitato la Commissione, nell'ambito di una dichiarazione congiunta, ad "*effettuare, quanto prima possibile e tenendo conto delle differenze fra le tradizioni e i sistemi giuridici degli Stati membri, un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori*

membri ad avvalersi degli strumenti e dei proventi sequestrati e confiscati provenienti da reati di cui alla direttiva stessa per finanziare l'assistenza e la protezione delle vittime, compreso il loro risarcimento. Per ulteriori dettagli si rinvia alla seconda relazione della Commissione europea sui progressi compiuti [COM(2018) 777 final e SWD(2018) 473 final].

¹⁹ Attualmente gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione tali dati solo se disponibili a livello centrale. L'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva esorta gli Stati membri a raccogliere i dati a livello centrale.

*norme comuni in materia di confisca di beni derivanti da attività di natura criminale, anche in assenza di condanna di una o più persone specifiche per tali attività*²⁰.

Nel preparare la risposta a tale invito, la Commissione ha organizzato tre riunioni di esperti sul tema della confisca non basata sulla condanna²¹ e ha pubblicato un documento di lavoro dei suoi servizi dal titolo "Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union" (Analisi dei provvedimenti di confisca non basata sulla condanna nell'Unione europea)²². L'analisi è stata considerata una tappa intermedia nella preparazione della risposta ai colegislatori che è fornita nella presente relazione.

Nel documento di lavoro dei suoi servizi la Commissione ha rilevato che i regimi di confisca non basata sulla condanna applicati dagli Stati membri sono assai diversi tra loro. Tali regimi spaziano dalla classica confisca non basata sulla condanna, contemplata dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva, a misure di più ampio respiro quali: i) procedimenti *in rem* (nei confronti dei beni illeciti stessi)²³ oppure ii) provvedimenti nei confronti di patrimoni di dubbia provenienza²⁴. Mentre la classica confisca in assenza di condanna è quasi esclusivamente basata sul diritto penale, i procedimenti *in rem* e le procedure nei confronti dei patrimoni di dubbia provenienza possono essere avviati in sede penale, civile o amministrativa.

In seguito al recepimento della direttiva relativa alla confisca si può osservare una maggiore convergenza tra i regimi di confisca non basata sulla condanna esistenti nei vari Stati membri. Permangono tuttavia notevoli differenze per quanto riguarda l'ambito di applicazione e la configurazione di tali provvedimenti di confisca non basata sulla condanna. Come confermato dalla valutazione della Commissione, la maggioranza degli Stati membri si è spinta oltre i requisiti minimi previsti dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva.

Gli Stati membri dell'UE tendono a orientarsi verso sistemi di confisca non basata sulla condanna la cui portata è più estesa rispetto alle prescrizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva. L'analisi svolta dalla Commissione nel documento di lavoro dei suoi servizi ha rilevato che regimi di confisca non basata sulla condanna solidi e di vasta portata possono ugualmente soddisfare i requisiti in materia di diritti fondamentali stabiliti dai giudici nazionali e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Vari Stati membri dispongono di regimi di confisca non basata sulla condanna più solidi che si basano su procedimenti *in rem* o procedure nei confronti dei patrimoni di dubbia provenienza. Tali sistemi hanno dimostrato la loro efficacia nel recupero dei beni di origine criminosa. Le esperienze di alcuni paesi, quali l'Italia e la Germania, nel campo della confisca non basata sulla condanna sembrano particolarmente promettenti. La Commissione intende esaminare ulteriormente in che misura tali sistemi possano fungere da modello per un eventuale futuro regime europeo di confisca non basata sulla condanna. Per il momento, tuttavia, la Commissione basa la propria analisi sulle riunioni

²⁰ Doc. 7329/1/14 REV 1 AD1 del Consiglio.

²¹ Due riunioni nel 2016 (16 settembre e 17 novembre) e una nel 2019 (9 settembre).

²² SWD(2019) 1050 final.

²³ I procedimenti *in rem* (nei confronti dei beni e non della persona) sono finalizzati alla confisca di beni ottenuti attraverso condotte illecite.

²⁴ Le procedure nei confronti dei patrimoni di dubbia provenienza comportano un confronto tra i beni effettivi che un soggetto ha acquisito e il reddito da questi dichiarato, al fine di individuare eventuali discrepanze. Non è necessario stabilire un nesso diretto o indiretto con il reato presupposto.

di esperti e su considerazioni teoriche. In base alle risultanze di cui alla sezione 2.2.10 [Statistiche (articolo 11)], i dati statistici trasmessi dagli Stati membri a norma dell'articolo 11 della direttiva non possono essere utilizzati, per ora, come base attendibile per la valutazione della confisca non basata sulla condanna. Ciò impedisce alla Commissione di svolgere un'analisi quantitativa dell'efficacia dei regimi nazionali.

Queste iniziative volte a rafforzare i regimi di recupero dei beni devono essere esaminate nel loro contesto politico e sociale. La criminalità organizzata continua a rappresentare una delle principali minacce per la nostra sicurezza e figura tuttora tra le principali preoccupazioni dell'opinione pubblica. I gruppi della criminalità organizzata si adattano facilmente ai nuovi sviluppi e trovano costantemente nuovi modi per non essere individuati. Essi sono spesso coinvolti in varie tipologie di attività criminali gravi. Inoltre secondo uno studio esterno²⁵ l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia può essere considerata significativa in quasi metà degli Stati membri. Attualmente i sequestri di beni effettuati nell'UE sono chiaramente inferiori alle aspettative delle autorità di contrasto e dell'opinione pubblica. La criminalità organizzata colpisce le sue vittime dirette, ma la sua infiltrazione nell'economia legale minaccia anche il mercato interno dell'UE, il che, a sua volta, mina la fiducia dell'opinione pubblica nello Stato di diritto e nella neutralità ed efficacia delle istituzioni pubbliche. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero pertanto continuare ad adoperarsi per intensificare le attività di congelamento e confisca in tutta l'UE.

La Commissione ritiene che l'introduzione di ulteriori misure nel settore della confisca non basata sulla condanna sia fattibile e possa produrre vantaggi in termini di potenziamento delle attività di congelamento e confisca dei proventi di reato.

4. REPERIMENTO E IDENTIFICAZIONE DEI BENI ACQUISITI ILLEGALMENTE

La capacità di congelare e confiscare i beni dipende direttamente dalla capacità delle autorità di reperirli e identificarli efficacemente. La decisione 2007/845/GAI del Consiglio stabilisce norme minime che impongono agli Stati membri di istituire o designare uffici nazionali per il recupero dei beni al fine di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro o confisca.

Dal 2015 tutti gli Stati membri hanno designato i rispettivi uffici per il recupero dei beni e Europol SIENA è diventato il principale sistema di scambio di informazioni protette utilizzato da tali uffici (tutti gli Stati membri, ad eccezione di Cipro, Malta, Romania e Slovenia, dispongono di specifiche sezioni degli uffici per il recupero dei beni presso SIENA). Lo scambio di informazioni tra gli uffici per il recupero dei beni si è fortemente intensificato nel corso degli ultimi otto anni, con un aumento da 539 scambi nel 2012 a 7 659 nel 2019.

²⁵ "MORE - Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors" (MORE - Modellazione e mappatura del rischio di infiltrazione delle forme gravi di criminalità organizzata nelle imprese legittime nei vari territori e settori europei), consultabile all'indirizzo <https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/>

Dal 2009 la Commissione organizza riunioni della piattaforma degli uffici per il recupero dei beni dell'Unione europea, per favorire lo scambio di migliori pratiche tra gli uffici e la discussione su questioni strategiche e operative e facilitare lo scambio di informazioni. Dal 2011 la Commissione e Europol organizzano inoltre valutazioni inter pares semplificate per riesaminare le principali caratteristiche dei sistemi nazionali di recupero dei beni.

Per effetto della maggiore attenzione rivolta all'attività di recupero e della cooperazione rafforzata tra gli uffici per il recupero dei beni, questi ultimi ricevono un crescente numero di richieste di rintracciamento e devono essere in grado di gestirle. Nel quadro della valutazione globale della politica di sicurezza dell'UE del 2017²⁶ e, più di recente, nel corso della riunione della piattaforma degli uffici per il recupero dei beni svoltasi a maggio del 2019 sono state sollevate da più uffici alcune questioni, ossia:

- la necessità di fornire agli uffici per il recupero dei beni un rapido accesso a un insieme minimo di dati;
- la necessità di uno scambio di informazioni tramite SIENA per consentire la comunicazione rapida e protetta di informazioni connesse ai reati;
- la necessità di rafforzare i poteri degli uffici per il recupero dei beni (ad esempio poteri in materia di provvedimenti di congelamento con carattere di urgenza e la possibilità di rintracciare i beni in seguito a una condanna penale definitiva);
- la necessità di fissare termini rigorosi entro cui un ufficio per il recupero dei beni deve rispondere alle richieste pervenute da un ufficio omologo.

La Commissione sonderà la possibilità di migliorare ulteriormente il reperimento e l'identificazione dei beni acquisiti illegalmente.

5. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE E IL RECUPERO DEI BENI

Il congelamento e la confisca dei beni di origine criminosa sono considerati anche uno strumento efficace per contrastare le forme gravi di criminalità organizzata a livello internazionale. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale²⁷ (UNTOC, adottata nel 2000) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione²⁸ (UNCAC, adottata nel 2003) contengono disposizioni che impongono agli Stati parte di: i) consentire il rintracciamento, il congelamento e la confisca di beni illeciti nei loro territori e ii) scambiare informazioni e collaborare al processo di recupero dei beni. Tali convenzioni sono state ratificate sia dall'UE sia da tutti gli Stati membri e hanno un'applicazione pressoché universale, giacché sono state entrambe ratificate da oltre 185 paesi.

²⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Comprehensive Assessment of EU Security Policy" (Valutazione globale della politica di sicurezza dell'UE), [SWD(2017) 278 final], consultabile all'indirizzo:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

²⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

²⁸ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio e la confisca²⁹, adottata a Varsavia nel 2005, è un altro accordo internazionale importante. Essa consente il congelamento e la confisca di beni e la cooperazione internazionale in materia di recupero dei beni. Tale convenzione è stata ratificata dalla maggioranza dei membri del Consiglio d'Europa, tra cui 21 Stati membri dell'UE. Le sue disposizioni riguardanti lo scambio di informazioni e la reciproca assistenza giudiziaria sono state utilizzate con successo in una serie di casi relativi alla cooperazione tra gli Stati membri e i paesi del vicinato.

Nel quadro della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo le disposizioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) comportano misure analoghe e impongono ai paesi di istituire solide misure in materia di congelamento e confisca e di collaborare per il recupero dei beni. Il GAFI riconosce che la riduzione dei vantaggi ricavati dalle attività criminose influenza il rapporto tra rischi e benefici e che la prospettiva di perdere utili potrebbe scoraggiare alcune attività criminali. Inoltre le vittime di reato potrebbero essere parzialmente o interamente risarcite anche qualora i proventi siano movimentati a livello mondiale. Tale aspetto è particolarmente pertinente nel caso del recupero dei beni³⁰.

Le procedure di assistenza reciproca nel quadro delle convenzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa sono formalistiche e la loro preparazione può richiedere molto tempo. È dunque essenziale condurre consultazioni informali tra le autorità dei paesi interessati prima dell'avvio di dette procedure. Ciò consentirà di preparare correttamente tutte le informazioni pertinenti secondo i requisiti del paese che riceve la richiesta e di evitare di dover ricominciare la procedura a causa di errori procedurali. Le reti di operatori specializzati in recupero dei beni, ad esempio la rete CARIN (rete interagenzie Camden per il recupero dei beni), forniscono un notevole sostegno per l'applicazione di tali procedure. Queste reti informali dispongono di punti di contatto presso le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie in ogni Stato membro; ciò facilita lo scambio informale di informazioni riguardanti i) l'individuazione e il rintracciamento dei beni e ii) la preparazione delle richieste di reciproca assistenza giudiziaria. Insieme alle reti interagenzie per il recupero dei beni (ARIN) regionali associate³¹, la rete CARIN comprende oltre 150 paesi e giurisdizioni.

6. CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE

Negli ultimi anni l'UE si è notevolmente adoperata per coadiuvare le indagini finanziarie e armonizzare la legislazione in materia di confisca negli Stati membri. L'adozione della direttiva ha determinato progressi sostanziali per quanto riguarda i quadri normativi degli Stati membri in materia di recupero di beni. 24 dei 26 Stati membri vincolati dalla

²⁹ Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198).

³⁰ Gruppo di azione finanziaria internazionale, documento sulle migliori pratiche "Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery" [Migliori pratiche in materia di confisca (raccomandazioni 4 e 28) e un quadro per le attività in corso relative al recupero dei beni], ottobre 2012, consultabile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf>

³¹ Le ARIN regionali sono: ARINSA (Africa australe), RRAG (America latina), ARIN-AP (Asia Pacifico), ARIN-EA (Africa orientale), ARIN-WA (Africa occidentale) e ARIN-CARIB (Caraibi).

direttiva hanno adottato nuove norme sin dal 2014 al fine di garantire che la propria legislazione sia all'altezza dei rigorosi requisiti della direttiva. Il livello generale di attuazione della direttiva in tutta l'UE può essere considerato soddisfacente.

Il miglioramento generale nei quadri giuridici degli Stati membri in materia di recupero dei beni trova riscontro anche nel giudizio positivo formulato nell'ambito delle valutazioni a cui tali quadri sono stati sottoposti conformemente alle disposizioni del GAFI. Sino ad oggi 16 Stati membri che dovevano ancora recepire la direttiva sono stati sottoposti a valutazione; ne è emerso che tutti questi paesi si sono pienamente o ampiamente conformati allo standard in materia di congelamento e confisca³². Tuttavia i risultati complessivi in termini di beni confiscati non sono soddisfacenti e i tassi di confisca nell'UE rimangono molto bassi.

L'analisi svolta nella presente relazione dimostra che c'è margine per ulteriori progressi nel settore del recupero dei beni. Tali progressi potrebbero essere realizzati, ad esempio, attraverso i) l'estensione della sfera dei reati a cui si applica la direttiva, ii) l'introduzione di norme più efficaci in materia di confisca non basata sulla condanna, iii) una maggiore accuratezza nella gestione dei beni sottoposti a congelamento, iv) l'introduzione di disposizioni in materia di destinazione dei beni, compreso il riutilizzo per finalità sociali dei beni confiscati, v) l'elaborazione di norme sul risarcimento delle vittime di reato e vi) il rafforzamento della capacità degli uffici per il recupero dei beni di rintracciare e individuare i beni illeciti.

La Commissione valuterà pertanto la possibilità di armonizzare maggiormente i regimi di recupero dei beni vigenti nell'UE. Tale valutazione riguarderà sia la direttiva 2014/42/UE sia la decisione 2007/845/GAI del Consiglio, in quanto la capacità di congelare e confiscare i beni illeciti dipende direttamente dalla capacità di reperirli e identificarli.

L'eventuale revisione della direttiva e della decisione del Consiglio determinerebbe un vasto ammodernamento della legislazione dell'UE in materia di recupero di beni e rafforzerebbe ulteriormente la capacità delle autorità competenti di garantire che "il crimine non paghi".

³² Ulteriori informazioni sulle valutazioni reciproche GAFI/Moneyval sono consultabili all'indirizzo <http://www.fatf-gafi.org/>