



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.12.2007
COM(2007) 805 definitivo

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)**

1. INTRODUZIONE

In conformità dell'articolo 6 della decisione quadro 2005/212/GAI¹ del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (in appresso: "la decisione quadro"), la Commissione è tenuta a redigere una relazione scritta sulle misure prese dagli Stati membri per conformarsi alla stessa.

Adottata su iniziativa del Regno di Danimarca, la decisione quadro è diretta ad "assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di norme efficaci che disciplinino la confisca dei proventi di reato, anche per quanto riguarda l'onere della prova relativamente all'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata". L'obiettivo di fondo è che gli Stati membri prendano le misure per poter procedere a due tipi di confisca:

- la confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reati punibili con una pena detentiva superiore a un anno o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi;
- la confisca totale o parziale dei beni detenuti, direttamente o indirettamente, da una persona condannata per determinati reati gravi, quando tali beni siano il provento di attività criminose.

La Commissione ritiene di vitale importanza affrontare la questione della confisca di beni, strumenti e proventi di reato, trattandosi di un mezzo efficace per combattere la criminalità organizzata. La confisca infatti permette di privare i delinquenti di risorse finanziarie e, in tal modo, non solo ne limita in proporzione la capacità di nuocere ma anche impedisce loro di godere dei beni di conforto di cui si circondano.

1.1. *Contesto dell'elaborazione della decisione quadro*

La confisca dei redditi della criminalità è considerata già da tempo un mezzo di lotta efficace contro la criminalità organizzata. I piani d'azione del Consiglio europeo diretti a combattere tale fenomeno sottolineano puntualmente la necessità di privare la criminalità organizzata della sua motivazione principale: il profitto.

La "strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio"² precisa che "il Consiglio europeo è determinato ad assicurare che siano intraprese iniziative concrete per rintracciare, sequestrare e confiscare i proventi di reato".

Ad oggi l'Unione ha messo in atto un pacchetto coerente di strumenti. Il 26 giugno 2001 il Consiglio ha adottato la decisione quadro 2001/500/GAI³ concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato. Tale decisione quadro ha consentito qualche passo avanti, prevedendo il ravvicinamento delle normative nazionali in materia di confisca di beni appartenenti alla criminalità organizzata. La decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio⁴, del 22 luglio 2003, permette l'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio. Il Consiglio ha inoltre adottato la decisione quadro 2006/783/GAI⁵, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

¹ GU L 68 del 15.3.2005.

² "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata: Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio" (GU C 124 del 3.5.2000, pag. 1).

³ GU L 182 del 5.7.2001.

⁴ GU L 196 del 2.8.2003.

⁵ GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

2. SCOPO DELLA PRESENTE RELAZIONE E METODO DI VALUTAZIONE

Le decisioni quadro del Consiglio sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta. Dal momento che nell'ambito del terzo pilastro la Commissione non ha il potere di avviare un procedimento di infrazione nei confronti di uno Stato membro, la presente relazione, per sua natura e finalità, si limita a una valutazione oggettiva delle misure di recepimento.

Essa si concentra sull'analisi degli articoli 2 e 3, che costituiscono il fulcro dello strumento e che introducono i principali obblighi rispetto agli obiettivi della decisione quadro.

Nell'elaborare la presente relazione la Commissione si è avvalsa dei criteri generali di valutazione adottati nel 2001⁶ per valutare l'attuazione delle decisioni quadro e di criteri che attengono specificamente alla decisione quadro in esame.

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione quadro, sulla base di una relazione redatta a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri entro il 15 marzo 2007 e di una relazione della Commissione, il Consiglio esaminerà, entro il 15 giugno 2007, in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie.

Al momento della redazione della presente relazione risultano pervenuti i testi di 16 Stati membri (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE), dieci dei quali (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) hanno recepito la decisione quadro quasi integralmente, ad eccezione in molti casi dell'articolo 1 e talvolta di disposizioni secondarie rispetto all'economia generale della decisione quadro, e sei (BG, IE, LT, MT, RO, SE) solo parzialmente. Cinque Stati membri (EL, IT, LV, LU, PT) hanno dichiarato che i loro atti legislativi erano in fase di elaborazione. Infine, sei Stati membri (AT, CY, ES, SK, SI, UK) non hanno ancora comunicato alla Commissione le loro misure nazionali.

Va osservato che alcuni Stati membri hanno trasmesso una nota di accompagnamento e una tavola di concordanza per spiegare l'impostazione generale e specifica della propria normativa, fornendo i pertinenti riferimenti. Per quanto concerne l'obbligo di trasmissione del testo delle disposizioni di recepimento, alcuni Stati membri non ne hanno inviato alcuno a corredo delle loro osservazioni, per il resto molto articolate, mentre nel caso di altri Stati membri si sono constatate omissioni parziali.

La presente relazione esamina le disposizioni di recepimento, totale o parziale, e le eventuali osservazioni di accompagnamento di 16 Stati membri e le osservazioni di due Stati membri (IT, LU) che hanno fornito elementi sui rispettivi progetti legislativi.

3. ANALISI DELLE MISURE PRESE

Articolo 1 - Definizioni

L'articolo 1 della decisione quadro fornisce le definizioni di "provento", "bene", "strumento", "confisca" e "persona giuridica". Tali termini sono fondamentali in quanto punti di riferimento nei testi recepiti, che consentono di garantire che sia fatto ricorso e riferimento a nozioni aventi la stessa natura e lo stesso significato.

Alcuni Stati membri hanno trasmesso elementi, talvolta parziali, sul recepimento di questo articolo (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE). Altri non hanno segnalato nulla (DE, DK, EE, FI, NL, PL). Quattro Stati membri hanno sottolineato che non era necessario tenere conto di

⁶ COM(2001) 771 del 13.12.2001, punto 1.2.2.

determinate definizioni dato che, pur non essendo previste dalle loro legislazioni, sono note e non presentano ambiguità (FR, HU, IE, MT). Secondo la Commissione è importante che tali definizioni siano applicate nel diritto interno, essendo ciò estremamente utile per capire il modo in cui la normativa nazionale tiene conto di queste nozioni. In mancanza di informazioni al riguardo, talvolta è difficile, se non impossibile, per la Commissione avere la certezza che le disposizioni della decisione quadro siano state recepite correttamente.

Articolo 2 - Confisca

L'articolo 2 costituisce la disposizione di base della decisione quadro. Il paragrafo 1 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reati punibili con una pena detentiva superiore a un anno, o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi. Tale soglia è uguale a quella prevista dalla richiamata decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio. È stata invece soppressa la possibilità di mantenere riserve, che permetteva di non prevedere la confisca in caso di reati fiscali.

L'articolo 2, paragrafo 1, è la disposizione che ha incontrato meno problemi di attuazione negli Stati membri. Sembra che alcuni di essi prevedano solo in parte la confisca, a seconda della sua natura. 13 Stati membri hanno recepito interamente questo elemento (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE sta elaborando misure per conformarsi pienamente all'articolo 2, paragrafo 1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, LT fa riferimento alla procedura per il congelamento dei beni. FR ha dichiarato che, in conformità del considerando 11 (rispetto dei principi fondamentali propri di uno Stato membro), i reati di stampa non possono comportare misure di confisca in Francia.

Va rilevato che per quanto concerne il quantum della pena detentiva, che determina la soglia a partire dalla quale la confisca è obbligatoria, alcuni Stati membri (almeno BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) non fissano una soglia minima, in quanto applicano la confisca a tutti i reati.

Tre Stati membri (BE, BG, LT) ricorrono per i reati fiscali a procedure diverse da quelle penali per privare l'autore del reato dei proventi che ne derivano, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2. Dai testi trasmessi risulta che alcuni Stati membri non hanno preso disposizioni in questo senso sulla base della decisione quadro, il che tuttavia non significa che i rispettivi diritti nazionali non contemplino procedure diverse.

Articolo 3 – Poteri estesi di confisca

Pur restando al di sotto delle aspettative della proposta iniziale, l'articolo 3 costituisce il vero valore aggiunto della decisione quadro. L'obiettivo è garantire che tutti gli Stati membri dispongano, in materia di confisca, di norme sull'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata. Tale articolo impone agli Stati membri di permettere, in uno dei tre casi di cui al paragrafo 2, di procedere alla confisca totale o parziale dei beni detenuti, direttamente o indirettamente, da una persona condannata per determinati reati.

Campo d'applicazione – articolo 3, paragrafo 1

Per garantire che la pena inflitta sia proporzionata alla gravità del reato, la decisione quadro stabilisce l'obbligo di prevedere poteri estesi di confisca:

- da una parte, tale obbligo è contemplato solo per un elenco tassativo di reati armonizzati, stabilito in applicazione di sei decisioni quadro (falsificazione dell'euro, riciclaggio di denaro, tratta degli esseri umani, immigrazione clandestina, sfruttamento sessuale e

pornografia infantile, traffico di stupefacenti o terrorismo), per i quali gli Stati membri hanno l'obbligo di prevedere pene detentive massime comprese almeno tra 5 e 10 anni e di almeno 4 anni nei casi di riciclaggio.

- dall'altra, ad eccezione dei fatti di terrorismo, l'obbligo di prevedere poteri estesi di confisca è introdotto solo per i reati commessi nel quadro di un'organizzazione criminale.

Va precisato che l'obbligo di prevedere poteri estesi di confisca sussiste solo se il reato è di natura tale da produrre profitto economico.

Di norma, gli Stati membri hanno adottato disposizioni particolari per prevedere poteri estesi di confisca almeno nel campo di applicazione delle sei decisioni quadro sopra citate e della decisione quadro concernente la lotta al terrorismo. In linea generale, infatti, i reati contemplati da tali decisioni quadro sono considerati sufficientemente gravi da giustificare misure particolari. In relazione al quantum della pena, che determina la soglia per l'applicazione obbligatoria della confisca e per il quale occorre distinguere se i fatti costituiscano o meno riciclaggio, risulta che la maggior parte degli Stati membri non opera distinzioni. Infine, per quanto riguarda la condizione che la decisione quadro si applichi almeno ai casi di reati di natura tale da produrre profitto economico, emerge che molti Stati membri non la prevedono, conferendo così maggiore flessibilità all'applicazione della decisione quadro.

Alcuni Stati membri prevedono poteri estesi di confisca anche quando i reati non rientrano sistematicamente nel quadro di un'organizzazione criminale (BG, DE, EE, FI, FR). Questo sembra il caso anche di PL. Gli Stati membri che hanno dichiarato di avere recepito integralmente questo campo di applicazione della decisione quadro sono BE, BG, CZ, DK, FR. Dal documento fornito da LT non risultano misure collegabili a uno dei casi previsti dalla decisione quadro. DE non ha ancora recepito la decisione quadro per quanto riguarda alcuni reati connessi con la pornografia infantile. Due Stati membri hanno recepito solo una parte del campo di applicazione della direttiva (EE, FI).

Misure necessarie – articolo 3, paragrafo 2

L'articolo 3, paragrafo 2, sembra aver posto i maggiori problemi di attuazione. Questi riguardano principalmente le tradizioni giuridiche e i principi fondamentali, in particolare per quanto concerne l'onere della prova, il nesso abitualmente richiesto tra il reato per il quale è inflitta la condanna e l'oggetto della confisca, il diritto al giusto processo e la proporzionalità della pena ai fatti addebitati. Nello stesso tempo, alcuni Stati membri vanno oltre prevedendo la possibilità per il giudice di disporre la confisca di tutti o parte dei beni della persona condannata senza doverne dimostrare l'origine criminosa.

Gli Stati membri devono adottare misure per conferire poteri estesi di confisca per almeno uno dei tre casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c). In ognuno di questi è consentita la confisca di beni costituenti il provento di attività criminose che non sono direttamente connesse con il reato per il quale una persona è condannata. Ciò significa che non sussiste alcun nesso tra il reato per il quale è inflitta la condanna e l'oggetto della confisca, né quanto alla natura del bene, né quanto al suo valore. Si tratta del principio di estensione dei poteri di confisca dei beni del condannato. La lettera a) concerne i beni che sono il provento di attività commesse durante un periodo anteriore alla condanna, mentre la lettera b) quelli che sono il provento di attività "analoghe". Quanto alla lettera c), essa presuppone la sproporzione tra il valore dei beni e il reddito legittimo della persona condannata.

Data la varietà delle misure prese dagli Stati membri, definite in funzione dei rispettivi ordinamenti giuridici e caratterizzate da costruzioni giuridiche che non sempre corrispondono alla stessa architettura, è spesso difficile stabilire a quale di questi casi (almeno) si sia conformato ogni Stato membro, salvo che l'abbia precisato. In sintesi:

- BG, DE, FI e PL prevedono, direttamente o indirettamente, il caso di cui alla lettera a);
- EE prevede, direttamente o indirettamente, il caso di cui alla lettera c);
- CZ, FR, DK e NL prevedono, direttamente o indirettamente, i casi di cui alle lettere a), b) e c);
- BE e BG prevedono, direttamente o indirettamente, i casi di cui alle lettere a) e b).

LU, IE e IT stanno preparando una riforma per introdurre poteri estesi di confisca. Almeno tre Stati membri (BG, CZ, FR) prevedono, a titolo di pena, la confisca di tutti o parte dei beni della persona condannata, indipendentemente dalla loro origine criminosa, per tutti o parte dei reati di cui alla decisione quadro.

Campo d'applicazione esteso ai terzi – articolo 3, paragrafo 3

Per quanto riguarda la disposizione facoltativa di cui all'articolo 3, paragrafo 3, risulta che alcuni Stati membri prevedono la confisca dei beni di cui può essere "in possesso" la persona condannata ma la cui proprietà sarebbe di una delle persone con cui ha le relazioni più strette, o di una persona giuridica su cui esercita un controllo. Si tratta, per tutto o parte del disposto, almeno dei seguenti Stati membri: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

Procedura facoltativa, diversa da quella penale, per privare del godimento del bene – articolo 3, paragrafo 4

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri possono ricorrere a procedure diverse dalle procedure penali per privare l'autore del reato del godimento del bene in questione. È il caso di SE.

Dai testi trasmessi risulta che CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG, NL non hanno adottato disposizioni di questo tipo. Ciò tuttavia non significa che la legislazione nazionale di tali Stati membri non contempli procedure diverse.

Articoli 4 e 5 – Mezzi giuridici di tutela – Salvaguardia

Gli Stati membri devono prevedere effettivi mezzi giuridici a tutela dei diritti delle persone cui si applicano le disposizioni degli articoli 2 e 3. La decisione quadro lascia inalterato l'obbligo di rispettare i diritti e i principi fondamentali.

La maggior parte degli Stati membri non ha fornito informazioni precise sul recepimento degli obblighi di cui agli articoli 4 e 5. Di conseguenza, la Commissione non può valutare in quale misura il disposto legislativo nazionale soddisfi i pertinenti requisiti della decisione quadro. Considerata l'importanza dei mezzi giuridici di tutela per il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali, la Commissione continuerà a prestare un'attenzione particolare al recepimento di tali disposizioni.

4. CONCLUSIONI

Ad oggi solo 16 Stati membri hanno comunicato il testo delle disposizioni nazionali di recepimento della decisione quadro. La Commissione giudica preoccupante il fatto che tale recepimento sia ancora solo agli inizi. Ricorda agli Stati membri l'importanza che loro stessi attribuiscono alla lotta contro la criminalità organizzata privandola di mezzi e redditi finanziari. Rileva inoltre che tanta importanza si riflette anche nelle convenzioni penali del

Consiglio d'Europa del 1990 e del 2005 relative al riciclaggio, al rintracciamento, al sequestro e alla confisca dei proventi di reato, e nella convenzione delle Nazioni Unite del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale. Una lotta efficace a livello dell'Unione europea presuppone in effetti che a livello nazionale siano adottate disposizioni legislative forti ed organiche.

La Commissione invita tutti gli Stati membri a esaminare la presente relazione e a cogliere l'occasione per trasmettere alla Commissione stessa e al Segretariato generale del Consiglio ogni complemento di informazione utile, in modo da rispettare pienamente gli obblighi imposti loro dall'articolo 6 della decisione quadro. Essa sollecita inoltre gli Stati membri che stanno elaborando la legislazione pertinente ad adottare al più presto le misure nazionali e a trasmetterne il testo al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione. Infine, la Commissione deplora che sei Stati membri non abbiano ancora trasmesso informazioni e li sollecita a comunicare senza ulteriore indugio tutte le informazioni relative al recepimento della decisione quadro.

La Commissione intende adottare a fine 2008 una comunicazione sui "proventi di reato", che analizzerà gli strumenti di confisca e recupero dei beni di origine criminosa e valuterà come rafforzare la cooperazione tra servizi di polizia e di giustizia per privare i delinquenti dei loro redditi illeciti.