

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 23/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

TITOLO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea		
NUMERO ATTO	COM(2012) 85 def.		
NUMERO PROCEDURA	2012/0036 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	12/03/2012		
DATA DI TRASMISSIONE	13/03/2012		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	09/05/2012		
ASSEGNATO IL	13/03/2012		
COMM.NE DI MERITO	2 ^a	Parere motivato entro	19/04/2012
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a ;3 ^a ; 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	12/04/2012
OGGETTO	La proposta di direttiva reca norme minime relative al congelamento di beni, in vista di un'eventuale successiva confisca, e alla confisca di beni in materia penale.		
BASE GIURIDICA	La principale base giuridica della proposta di direttiva è l'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale <i>"il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata."</i>		

La proposta si basa, inoltre, sull'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE, in base al quale, *"laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano: a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; b) i diritti della persona nella procedura penale; c) i diritti delle vittime della criminalità; d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio in via preliminare mediante una decisione; per adottare tale decisione il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. L'adozione delle norme minime di cui al presente paragrafo non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone"*.

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Le disposizioni della proposta di direttiva appaiono conformi al principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. Come ricordato dalla Commissione europea, 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. Riconoscendo la confisca dei proventi di reato 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 si trova in una posizione migliore rispetto ai singoli Stati membri per perfezionare con maggiore efficacia tale strumento di lotta contro i gruppi di criminalità organizzata.

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

La proposta non va al di là di ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

ANNOTAZIONI:

La proposta è accompagnata da una valutazione d'impatto ([SWD\(2012\) 31 def.](#)) (in lingua inglese).

Disposizioni dell'Unione europea vigenti nel settore della proposta

L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni è composto da:

- la [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 reato;
- la [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;

- la [decisione quadro 2005/212/GAI](#) del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato;
- la [decisione quadro 2006/783/GAI](#) del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca;
- la [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 (tale decisione obbliga gli Stati membri a 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).

Per quanto riguarda il **campo di applicazione** della proposta di direttiva, la Commissione europea sottolinea che, dal momento che una delle sfere di criminalità elencate all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE è la "criminalità organizzata", la proposta riguarderà altre attività criminali pur non specificamente elencate, nella misura in cui dette attività siano commesse attraverso la partecipazione a un'organizzazione criminale quale definita dalla [decisione quadro 2008/841/GAI](#) del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

Inoltre, la proposta mantiene in vigore gli articoli 2, 4 e 5 della decisione quadro 2005/212/GAI al fine di mantenere un certo livello di armonizzazione per quanto riguarda quelle attività criminali che non rientrano nel campo di applicazione della proposta stessa.

Sintesi delle misure proposte

La direttiva, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrà semplificare le norme vigenti e colmare le importanti lacune sfruttate dalla criminalità organizzata.

In particolare:

- gli Stati membri dovranno 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 (**confisca**) (*articolo 3*);
- gli Stati membri dovranno adottare 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 (**poteri estesi di confisca**) (*articolo 4*);
- gli Stati membri adotteranno 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 che, se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato, avrebbe potuto portare a una condanna penale, laddove: la morte o la malattia permanente dell'indagato o imputato impedisca di portare avanti l'azione penale, oppure 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 (**confisca non basata sulla condanna**) (*articolo 5*);
- la confisca dei proventi di reato o di beni, trasferiti a terzi, sarà possibile qualora i beni siano suscettibili di restituzione, oppure laddove da una valutazione, svolta sulla base di fatti specifici attinenti al condannato, all'indagato o all'imputato, risulti che la confisca dei beni non abbia probabilità di successo, e i proventi siano stati trasferiti a titolo gratuito o in cambio di un importo inferiore al loro valore di mercato. Tale confisca dovrà essere possibile solo nel caso in cui il terzo era al corrente dell'origine illecita dei

- proventi di reato (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 sua stessa posizione avrebbe sospettato, in base a circostanze e fatti concreti, che la loro origine era illecita o che erano trasferiti al fine di evitare la confisca (**confisca nei confronti di terzi**) (*articolo 6*);
- gli Stati membri dovranno adottare 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, fatta salva la conferma da parte dell'autorità giudiziaria (**congelamento**) (*articolo 7*);
 - i provvedimenti adottati per il congelamento e la confisca dei beni dovranno essere applicati rispettando i diritti fondamentali e osservando 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 (**garanzie**) (*articolo 8*);
 - gli Stati membri dovranno adottare 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 (**gestione dei beni sottoposti a congelamento**) (*articolo 10*).

Contesto della proposta

Il 20 novembre 2008 la Commissione ha presentato la comunicazione "*Proventi della criminalità organizzata - Garantire che 'il crimine non paghi'*" ([COM\(2008\) 766 def.](#)), in cui ha identificato dieci priorità strategiche in vista del lavoro futuro e ha sottolineato le carenze nel quadro giuridico dell'Unione europea: mancata attuazione, scarsa chiarezza di talune disposizioni, mancanza di coerenza fra le norme esistenti.

Il 22 novembre 2010 la Commissione ha adottato la comunicazione "*La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*" ([COM\(2010\) 673 def.](#)). La confisca è stata considerata una priorità strategica per l'Unione europea, in quanto mezzo per la lotta contro la criminalità organizzata.

La proposta di direttiva sulla confisca fa, inoltre, parte di una serie di misure volte a tutelare l'economia lecita dalle infiltrazioni criminali e connesse all'agenda della strategia Europa 2020 per la crescita. Tali iniziative includono il pacchetto UE anti-corruzione e la comunicazione del 24 giugno 2011 *sulla strategia antifrode della Commissione* ([COM\(2011\) 376](#)).

Il pacchetto anticorruzione è stato adottato il 6 giugno 2011 e comprende: la comunicazione della Commissione "*La lotta contro la corruzione nell'UE*" ([COM\(2011\) 308](#)), che delinea gli obiettivi della relazione anticorruzione dell'Unione europea e gli aspetti pratici del suo funzionamento; una *decisione della Commissione che istituisce il meccanismo di relazione anticorruzione dell'Unione europea* ([C\(2011\) 3673](#)); una *relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato* ([COM\(2011\) 309](#)); una *relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)* ([COM\(2011\) 307](#)).

17 aprile 2012

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)