

“MUTUAL RECOGNITION OF JUDICIAL DECISIONS AND CONFISCATION 15 YEARS AFTER TAMPERE: AN ADDITIONAL TOOL FOR DEPRIVING CRIMINALS OF THEIR ILLICIT ASSETS ALL OVER THE UNION”

SIRACUSA, 22- 23 SETTEMBRE 2014

Il 22 e 23 settembre 2014 si è svolta a Siracusa, presso la sede dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (ISISC), la conferenza su *“Mutual recognition of judicial decisions and confiscation 15 years after Tampere: an additional tool for depriving criminals of their illicit assets all over the Union”*, organizzata dalla Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea in collaborazione con la Commissione europea e il Ministero della Giustizia.

A 15 anni dalla consacrazione del principio del mutuo riconoscimento quale fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale, più di 100 operatori ed esperti provenienti dai 28 Stati Membri si sono riuniti per fare il punto in tema di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e confisca di patrimoni illeciti.

La conferenza di Siracusa ha rappresentato un importante momento di confronto sul tema dell'aggressione ai patrimoni di provenienza illecita, nonché per coniugare in un impianto coerente e funzionale le due concorrenti esigenze di efficacia delle misure di contrasto alla criminalità e di tutela dei diritti fondamentali, nella prospettiva di fornire un valido contributo di indirizzo alla Commissione europea.

Dopo gli indirizzi di saluto delle autorità locali, nella prima sessione, presieduta dal Prof. Alfonso Maria Stile, Docente di Diritto Penale e Vice Presidente dell'ISISC, sono intervenuti Caterina Chinnici, componente della commissione LIBE del Parlamento europeo, il Ministro della Giustizia Andrea Orlando e il rappresentante della Commissione europea Olivier Tell.

L'europarlamentare Chinnici ha sottolineato l'importanza del mutuo riconoscimento nella lotta alla criminalità transnazionale, richiamando i notevoli progressi realizzati in questo settore dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 alla direttiva 2014/42/UE dello scorso aprile; tuttavia, la Chinnici ha al tempo stesso posto l'accento sull'esigenza di un ulteriore passo in avanti per superare gli approcci nazionalistici che talvolta ostacolano l'effettivo rispetto del principio di mutuo riconoscimento.

Il Ministro Orlando, dopo aver ribadito il ruolo centrale che il rafforzamento delle politiche per la lotta contro le organizzazioni criminali riveste nell'agenda della Presidenza italiana, ha auspicato si possa giungere presto ad una applicazione piena e completa del principio del mutuo riconoscimento, nella prospettiva di uno spazio unico di giustizia in seno all'Unione, all'interno del quale “tutte” le decisioni giudiziarie di sequestro e confisca possano essere reciprocamente riconosciute ed eseguite, indipendentemente dalla loro natura giuridica, penale, civile o amministrativa e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Olivier Tell ha sottolineato l'esigenza che gli Stati membri diano scrupolosa attuazione alla direttiva 2014/42/EU; al tempo stesso, ha invitato gli operatori a procedere ad una più frequente applicazione degli strumenti esistenti in materia di mutuo riconoscimento. Secondo il rappresentante della Commissione europea, occorrerebbe inoltre sviluppare strumenti più efficienti, anche alla luce delle dichiarazioni del Parlamento europeo e del Consiglio contestuali all'adozione della direttiva. In particolare, Tell ha posto in evidenza che, laddove si tratti di aggressione ai patrimoni illeciti, converrebbe superare le questioni pratiche riguardo al riconoscimento e all'esecuzione della confisca non basata su condanna.

Ricostruito lo stato dell'arte in tema di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale, la seconda sessione, coordinata dal Prof. Fritz Zeder, Docente di Diritto Penale e Capo dell'Unità IV.2 al Ministero di Giustizia Federale Austriaco, ha tentato di ricostruire le aspettative degli operatori del settore, al fine di individuare eventuali esigenze di miglioramento della legislazione esistente. La discussione si è giovata dell'esperienza del

Prof. Daniel Flore, Docente di Diritto Penale e Direttore Generale presso il Ministero della Giustizia del Belgio, e del Prof. Gert Vermeulen, Docente di Diritto Penale.

In linea di continuità con la seconda sessione, la successiva, terza sessione, presieduta dal dott. Antonio Mura, Magistrato, Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia presso il Ministero della Giustizia, ha avuto ancora una volta ad oggetto i profili tecnici e concreti del mutuo riconoscimento, analizzati alla luce dell'indicazione del Consiglio europeo di Ypres dello scorso giugno verso l'attuazione efficace e il consolidamento degli strumenti giuridici in vigore. La dimensione concreta sottesa a tale sessione ha chiamato in causa operatori tecnici, quali Sally Cullen, magistrato di collegamento britannico a Roma, Amèlie Duranton, magistrato di collegamento francese a Roma, e Francesco Lo Voi, Membro Nazionale di Eurojust.

La quarta sessione, presieduta dal Prof. Giovanni Grasso, Docente di Diritto Penale, ha riguardato il quadro normativo europeo in materia di confisca, che trova oggi la sua più compiuta espressione nella direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea. Alla discussione sugli avanzamenti della cooperazione giudiziaria finalizzata all'esecuzione dei provvedimenti di confisca hanno partecipato, alla luce dell'esperienza accumulata, Hans Nilsson, Capodivisione, Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione europea, Enrico Mezzetti, Docente di Diritto Penale, e Michael Hopmeier, Magistrato britannico.

La prima giornata dei lavori si è conclusa con una discussione generale, coordinata dal Prof. John A.E. Vervaele, Docente di Diritto Penale, volta a stabilire se l'attuale quadro legislativo esistente in materia di mutuo riconoscimento e confisca possa considerarsi sufficiente; in particolare, alla discussione hanno contribuito Dave Fennell, Dipartimento Irlandese di Giustizia, Uguaglianza e Riforma Legale, Isabel Vicente Carbajosa, Magistrato spagnolo, e Maria Vittoria De Simone, Direzione Nazionale Antimafia.

La quinta sessione, presieduta da Olivier Tell, ha avuto ad oggetto le prospettive future del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di confisca; ad essa hanno partecipato Todor Kolarov, giurista di fama internazionale, Jean Albert, Coordinatore del *"Comparative law study of the implementation of mutual recognition of orders to freeze and confiscate criminal assets in the EU"*, Sebastiano Tinè, DG Home della Commissione Europea, e Maurice Kempen, Ministero della Giustizia olandese.

La discussione finale è stata presieduta da Lorenzo Salazar, Direttore dell'Ufficio Affari Penali Internazionali, Ministero della Giustizia, che ha introdotto la relazione di sintesi di Anna Maria Maugeri, Docente di Diritto Penale.

Lorenzo Salazar ha rilevato che il testo dell'art. 82 TFUE lascia intravedere ulteriori possibilità di evoluzione in materia di mutuo riconoscimento; in particolare ha messo in evidenza che, nell'ambito del par. 1 dell'art. 82 TFUE, non si parla di norme minime, né risulta possibile applicare la procedura del freno di emergenza, di cui al par. 3 (tale procedura si applica infatti soltanto ad un progetto di direttiva di cui al par. 2).

Anna Maria Maugeri ha tratto le conclusioni del dibattito che si è sviluppato nel corso del seminario. La Maugeri ha innanzitutto ricostruito il quadro teorico in materia di mutuo riconoscimento, evidenziando come tale quadro non possa considerarsi pienamente attuato nella prassi; successivamente, si è soffermata sulla direttiva 42/2014/UE, individuando alcuni profili di criticità della stessa. In particolare, per quanto riguarda le ipotesi di confisca non basata su condanna previste all'art. 4 della direttiva, secondo la Maugeri, destano perplessità sia la mancata considerazione dell'ipotesi della morte del reo sia la riferibilità della confisca senza condanna anche agli strumenti del reato. Nell'ultima parte della relazione di sintesi, la Maugeri si è soffermata sulle prospettive future in materia di mutuo riconoscimento. Sotto questo profilo, ha affermato che sarebbe opportuno distinguere le ipotesi in cui vi è una confisca senza condanna in senso stretto, da quelle ipotesi in cui il procedimento per ottenere una confisca senza condanna sia accessorio e parallelo ad un processo penale. In conclusione, la Maugeri ha sottolineato l'esigenza di lavorare su un modello di confisca senza condanna condiviso, quale efficace modello di confisca in relazione

ai reati più gravi, imponendone il mutuo riconoscimento, senza al contempo tralasciare le garanzie della materia penale.

Di seguito una descrizione più dettagliata della conferenza.

I SESSIONE - PRESENTAZIONE GENERALE DELLA CONFERENZA. 15 ANNI DA TAMPERE: A CHE PUNTO SIAMO CON IL MUTUO RICONOSCIMENTO DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE IN MATERIA PENALE

Chair: *Prof. Alfonso Maria Stile, Docente di Diritto Penale e Vice Presidente dell'ISISC*

Speakers:

Caterina Chinnici, componente della commissione LIBE del Parlamento europeo

Andrea Orlando, Ministro della Giustizia

Olivier Tell, Capo-Unità DG Justice, Commissione europea

Caterina Chinnici, componente della commissione LIBE del Parlamento europeo, ha sottolineato l'importanza del mutuo riconoscimento nella lotta alla criminalità transnazionale, richiamando i notevoli progressi realizzati in questo settore dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 alla direttiva 2014/42/UE dello scorso aprile; in particolare, l'eurodeputata ha messo in evidenza – tramite un rapido confronto con la decisione quadro 2005/212/GAI – gli ampliamenti e le aperture della direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014, ampliamenti in buona parte riconducibili al lavoro della Commissione LIBE (ad es. la previsione della natura cumulativa, e non più alternativa, della confisca dei proventi e degli strumenti del reato; la possibilità di riferire la confisca per equivalente sia ai proventi sia ai beni strumentali; etc.). Tuttavia, la Chinnici ha al tempo stesso posto l'accento sull'esigenza di un ulteriore passo in avanti sia quanto riguarda l'attuazione e l'utilizzo degli strumenti previsti dalla normativa europea sia per quanto riguarda l'effettivo rispetto del principio del mutuo riconoscimento, spesso ostacolato da più o meno pretestuosi richiami a garanzie previste da discipline nazionali, di rango costituzionale quando non di rango legislativo ordinario. Secondo l'eurodeputata, la costruzione di un adeguato sistema di contrasto alla criminalità, in grado di coniugare efficacia delle misure e tutela dei diritti fondamentali, non può prescindere dallo sviluppo giurisprudenziale e normativo di un quadro comune di garanzie, necessarie e sufficienti ai fini dell'automatico riconoscimento di “tutti” i provvedimenti di confisca.

Andrea Orlando, Ministro della Giustizia, dopo aver ribadito il ruolo centrale che il rafforzamento delle politiche per la lotta contro le organizzazioni criminali riveste nell'agenda della Presidenza italiana – specie sotto il profilo del miglioramento degli strumenti tesi all'aggressione dei patrimoni illeciti –, ha auspicato si possa giungere presto ad una applicazione piena e completa del principio del mutuo riconoscimento. Orlando ha sottolineato come la direttiva 2014/42, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, pur costituendo di certo un importante passo in avanti sul terreno della lotta ai patrimoni criminali, rimanga tuttavia ancorata ad una definizione restrittiva di confisca, intesa come “privazione definitiva di un bene ordinata da un'autorità giudiziaria in relazione a un reato”, escludendo dunque tutti gli altri diversi strumenti giuridici - non sempre necessariamente legati all'esistenza di una sentenza di condanna - che sono applicati utilizzati nei diversi Stati membri per aggredire i patrimoni di origine illecita.

Alla luce delle significative dichiarazioni del Parlamento e del Consiglio del 2 aprile 2014, pressoché contestuali all'adozione della direttiva 2014/42/UE, nonché delle conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014, sarebbe dunque necessario, secondo il Ministro, avanzare sul terreno del reciproco riconoscimento delle decisioni in materia di confisca, anche al di là delle sole decisioni di condanna a seguito di reato. Orlando ha evidenziato

come l'obiettivo ultimo da perseguire sia quello dell'istituzione in seno all'Unione di uno spazio unico di giustizia, all'interno del quale "tutte" le decisioni giudiziarie di sequestro e confisca possano essere reciprocamente riconosciute ed eseguite, indipendentemente dalla loro natura giuridica, penale, civile od amministrativa e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Olivier Tell, Capo-Unità DG Justice, partendo dal presupposto che gli ingenti profitti realizzati dalla criminalità organizzata rappresentano una minaccia alla democrazia, ha sottolineato la necessità che gli Stati abbiano procedure adeguate al fine di identificare, congelare, sequestrare e confiscare i proventi illeciti. Tuttavia, secondo il rappresentante della Commissione europea, gli strumenti esistenti non sono sufficienti: se i criminali possono investire i proventi dei reati nell'economia legale anche soltanto di uno Stato membro, la lotta dell'Unione europea contro la criminalità organizzata risulta indebolita. Si richiede dunque un particolare impegno da parte degli Stati membri a dare scrupolosa attuazione alla direttiva 2014/42/EU. A tal proposito, Tell ha evidenziato l'esistenza di altri strumenti più risalenti in materia di mutuo riconoscimento e confisca; tuttavia, ha notato come tali strumenti non sempre siano stati attuati oppure, laddove lo sono stati, non siano frequentemente applicati. Per tali ragioni, ha invitato gli operatori a procedere all'applicazione degli strumenti esistenti, a prescindere dai loro limiti; a tal riguardo, ha ricordato che, a partire dal 1 dicembre 2014, il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia si applicherà nella sua interezza anche agli atti adottati nell'ambito del c.d. "terzo pilastro", finora sottratti alla procedura di infrazione e al giudizio della Corte ex articolo 260 del TFUE. Tell ha sottolineato l'impegno della Commissione ad aiutare gli Stati membri a superare le difficoltà legate all'attuazione di tali strumenti. Si ritiene, infatti, che una più frequente applicazione degli strumenti esistenti in materia di mutuo riconoscimento consenta di meglio identificare le sfide da affrontare in futuro e di formulare nuove proposte volte a superare le differenze tra i sistemi giuridici degli Stati membri. Occorrerebbe inoltre, secondo Tell, sviluppare strumenti più efficienti, anche alla luce delle dichiarazioni del Parlamento europeo e del Consiglio, pressoché contestuali all'adozione della direttiva sulla confisca, che hanno incaricato la Commissione di procedere oltre sul versante del mutuo riconoscimento; ciò è necessario in quanto il contesto in cui viviamo richiede un approccio più ambizioso rispetto a quello sotteso agli strumenti del c.d. "terzo pilastro". Il rappresentante della Commissione ha auspicato si instauri tra gli Stati membri un livello di fiducia reciproca mai raggiunto prima, in quanto ciò è alla base del mutuo riconoscimento. Una delle sfide principali di qualsiasi iniziativa in questo settore è dunque quella di superare le differenze tra i sistemi giuridici degli Stati membri. In particolare, laddove si tratti di aggressione ai patrimoni illeciti, occorrerebbe, secondo Tell, superare le questioni pratiche riguardo al riconoscimento e all'esecuzione della confisca non basata su condanna.

II SESSIONE - DISCUSSIONE GENERALE SULLE ASPETTATIVE DEGLI OPERATORI RIGUARDO AL MUTUO RICONOSCIMENTO

Chair: *Prof. Fritz Zeder, Docente di Diritto Penale e Capo-Unità al Ministero di Giustizia Federale Austriaco*

Speakers:

Prof. Daniel Flore, Docente di Diritto Penale e Direttore Generale presso il Ministero della Giustizia del Belgio

Prof. Gert Vermeulen, Docente di Diritto Penale

Daniel Flore ha innanzitutto richiamato i principi basilari del mutuo riconoscimento e le ragioni politico-istituzionali sottese all'introduzione di tale principio. Successivamente, sono stati posti in evidenza i successi realizzati nel cammino verso il reciproco riconoscimento,

successi che hanno consentito di migliorare la cooperazione internazionale. In particolare, Flore ha ricordato che:

- vi sono ormai rapporti diretti tra le autorità giudiziarie degli Stati membri e questo rappresenta senz'altro un grande passo in avanti nella cooperazione internazionale;
- la maggior parte degli strumenti prevedono linee guida sulla tempistica entro cui lo strumento deve essere attuato, assicurando maggiore rapidità alle procedure;
- vi sono meno motivi per rifiutare il riconoscimento di una decisione giudiziaria; ciò permette di semplificare la cooperazione e di velocizzare le procedure.

Flore ha inoltre sottolineato l'esigenza che gli strumenti legislativi attuali, pur con le loro imperfezioni, ricevano attuazione, richiamando a tal proposito l'importante ruolo della Commissione. Occorrerebbe inoltre, secondo Flore, avere una visione omnicomprensiva del quadro esistente, al fine di evitare di dover andare davanti alla Corte di giustizia per risolvere eventuali incoerenze.

Nell'ultima parte del suo intervento, Flore si è soffermato sulle prospettive future in materia di confisca.

Gert Vermeulen, dopo aver chiarito chi sono gli "operatori" di cui tenta di interpretare le aspettative, ha precisato l'ambito del suo intervento: cosa è stato fatto fino ad oggi e cosa sarebbe stato necessario fare in materia di mutuo riconoscimento, con particolare riguardo al recupero e alla confisca di patrimoni illeciti. Sotto il primo profilo relativo alla valutazione dell'*acquis* in materia di mutuo riconoscimento, ha sottolineato la piena orizzontalizzazione della procedura (ormai basata sul rapporto diretto tra le autorità giudiziarie), la previsione di una tempistica più rigida per l'esecuzione, la riduzione dei tradizionali motivi di rifiuto, il venir meno delle procedura di *exequatur* e del requisito della doppia incriminazione per 32 tipi di reato. Sono stati inoltre richiamati gli strumenti adottati in materia di estradizione, reciproca assistenza in materia penale, trasferimento delle procedure e trasferimento dell'esecuzione delle decisioni straniere.

Sotto il profilo delle opportunità mancate, Vermeulen ha rilevato lo squilibrio tra la cooperazione giudiziaria e quella di polizia, i limiti della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale, la scarsa attenzione ai criteri per la scelta del foro (a tal proposito, ha sottolineato che Eurojust avrebbe potuto fare di più). Ha inoltre richiamato i problemi sul versante della cooperazione derivanti dall'esistenza di due eccezioni del mutuo riconoscimento, quella di extraterritorialità e di immunità, di cui ha auspicato l'eliminazione.

III SESSIONE - IL MUTUO RICONOSCIMENTO DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE NELL'APPLICAZIONE PRATICA

Chair: *Antonio Mura, Magistrato, Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia presso il Ministero della Giustizia*

Speakers:

Sally Cullen, Magistrato di collegamento britannico in Italia

Amèlie Durantou, Magistrato di collegamento francese in Italia

Francesco Lo Voi, Membro Nazionale di Eurojust

Sally Cullen, dopo aver precisato qual è il ruolo del magistrato di collegamento britannico in Italia e che tipo di rapporti intrattiene con Eurojust, ha spiegato che, per quanto riguarda in particolare il settore del recupero dei beni, il suo compito è quello di aiutare i magistrati

italiani ad ottenere i decreti di sequestro preventivo in Inghilterra o di facilitare il riconoscimento in Inghilterra delle misure di prevenzione adottate in Italia. La Cullen si è soffermata sul sistema penale inglese di recupero dei beni, spiegando che il Regno Unito presta assistenza giudiziaria in materia di sequestro preventivo e confisca a qualunque corte, tribunale o autorità giudicante o requirente stranieri in relazione a procedimenti penali o indagini penali in corso in quel paese. A tal proposito, ha chiarito che vi sono tre tipi di assistenza possibile – rintracciare i beni, conservare i beni o l'assistenza ai fini dell'esecuzione – e ha affrontato in particolare l'aspetto della conservazione dei beni e dell'assistenza ai fini dell'esecuzione. Tale forma di assistenza può essere prestata a qualunque corte, tribunale, autorità giudicante o requirente in qualunque paese – a prescindere dal fatto che tale paese possa fornire tale assistenza al Regno Unito –, non appena l'indagine penale o il procedimento penale sia stato avviato; a tal fine, occorre che venga formulata una richiesta di assistenza giudiziaria in inglese o con una traduzione in inglese e che questa venga trasmessa tramite l'Autorità Centrale del Regno Unito. In particolare, nell'ambito di questa forma di assistenza, si possono richiedere ordini per la conservazione dei beni fino all'emissione dell'ordine definitivo, nominare degli amministratori per la presa di possesso e la gestione dei beni, richiedere la registrazione ed esecuzione degli ordini definitivi e nominare dei liquidatori per la presa di possesso e la liquidazione dei beni.

La Cullen ha evidenziato che il Regno Unito consente il riconoscimento degli ordini di recupero dei beni emessi in Italia (sempre che tali ordini soddisfino determinati requisiti e sussista la doppia incriminabilità) e vi dà esecuzione, utilizzando alcune versioni modificate della normativa inglese. Ha inoltre rilevato che nel sistema inglese occorre la sussistenza del rischio di dispersione; occorre cioè dimostrare che sussista il rischio concreto che i beni localizzati in Inghilterra e Galles saranno dispersi in caso di mancata emissione dell'ordine di sequestro preventivo.

Infine, la Cullen ha sottolineato che nel Regno Unito vi è anche la possibilità della confisca non fondata su condanna, il c.d. recupero civile dei beni, che consiste in un'azione "*in rem*" contro i beni stessi, avente ad oggetto i beni che costituiscono o rappresentano beni ottenuti in seguito a condotta illecita (che può essere stata messa in atto anche al di fuori del Regno Unito).

Amélie Duranton, dopo una rapida elencazione degli attori francesi della cooperazione giudiziaria penale (l'Ufficio degli affari penali internazionali al Ministero della Giustizia, i punti di contatto della Rete penale europea, il Membro Nazionale di Eurojust, i magistrati di collegamento) e dei più importanti strumenti internazionali in materia di assistenza giudiziaria, si è soffermata sulle caratteristiche del sequestro in Francia. Per quanto riguarda la confisca, ha chiarito che non esiste la confisca civile, ma soltanto la confisca intesa quale pena complementare che presuppone dunque una dichiarazione di colpevolezza; tale misura si può applicare per tutti reati puniti con almeno 1 anno di detenzione o laddove sia prevista da una norma specifica. La Duranton ha inoltre sottolineato che, tra le peculiarità del sistema francese, vi è la previsione del reato di non giustificazione dei redditi o del reato di non poter giustificare l'origine di un bene quando si è abitualmente in relazione con una o più persone che commettono dei reati puniti con almeno 5 anni di detenzione.

Dalla relazione della Duranton, emerge che le ipotesi di confisca previste nell'ordinamento francese sono tre:

- la confisca di base, che riguarda beni, strumenti o proventi diretti o indiretti del reato, mobili o immobili, di qualsiasi natura, di cui l'autore è proprietario o ne ha la libera disposizione;
- la confisca allargata, che riguarda beni senza giustificazione dell'origine lecita e si può applicare per i reati con una pena prevista superiore o uguale a 5 anni di detenzione;
- la confisca generale, che riguarda tutti o parte dei beni del reo e si può applicare quando la legge lo prevede espressamente (ad es. traffico di stupefacenti, riciclaggio legato alla criminalità organizzata, terrorismo, immigrazione irregolare, falsificazione dell'euro, tratta di esseri umani, pedopornografia, genocidio, eugenetica). Vale la pena di sottolineare

che tale forma di confisca è stata estesa dalla legge del 6 dicembre 2013 alle persone giuridiche condannate per riciclaggio.

Per tali forme di confisca, è sempre possibile la confisca per equivalente su tutti i beni del reo o di cui egli ha la libera disposizione.

Per quanto riguarda il riconoscimento e l'esecuzione in Francia dei provvedimenti di confisca stranieri, la Duranton ha sottolineato che la Francia ha recepito la Decisione-Quadro 2006/783 con la legge n. 2010/768 del 9 luglio 2010; a tal proposito, ha precisato che la richiesta volta ad ottenere il riconoscimento deve essere trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il tribunale competente per il luogo dove si trova il bene da confiscare, con il certificato tradotto in francese nelle ipotesi in cui la decisione quadro sia stata recepita (nelle altre ipotesi, con una rogatoria internazionale).

La Duranton ha inoltre sottolineato che, nonostante nel diritto francese il sequestro o la confisca sono possibili soltanto in ambito penale, nel 2003 la Corte di Cassazione francese, nella famosa sentenza Crisafulli del 13 novembre 2003, ha riconosciuto una sentenza del tribunale sez. misure di prevenzione di Milano che prevedeva una confisca preventiva di una villa sulla Costa Azzurra; tale orientamento è stata confermato dalla Corte nel 2009 (Civ.2° 4/06/2009 SCI ZANORO - Villa Kismet 2011). Secondo la Corte di Cassazione francese, ai fini del riconoscimento, la sentenza straniera deve essere definitiva ed eseguibile e non contraria all'ordine pubblico francese, deve contenere "indizi sufficienti" a dimostrare l'origine fraudolenta del bene che costituisce i proventi illeciti o il prodotto di un reato. La Duranton ha rilevato che ciò che conta per la Corte è una valutazione pragmatica, a prescindere dalla natura civile o penale della confisca nel paese richiedente.

Infine, il Magistrato di collegamento francese si è soffermato sulle competenze dell'Agenzia per la Gestione dei beni sequestrati e confiscati (AGRASC), agenzia creata dalla legge del 9 luglio 2010 sotto la tutela dei Ministeri della giustizia e delle finanze, al fine di migliorare la gestione dei beni sequestrati e confiscati. I prodotti delle vendite dei beni confiscati confluiscono nel *budget* dello Stato e, laddove si tratti di condanne per droga, nel fondo della MILDECA.

Meritevole di attenzione è stata la parte della relazione in cui la Duranton ha chiarito che, in Francia, il sequestro penale di un immobile permette soltanto di vietare al proprietario ogni atto di disposizione, senza il trasferimento allo Stato del possesso né della gestione del bene; fino alla confisca o al ritiro del sequestro, il proprietario o il detentore dell'edificio è responsabile della sua manutenzione, conservazione e delle sue spese. Ha inoltre precisato che non è possibile, durante la fase di sequestro, che il bene sia amministrato da amministratori giudiziari stranieri.

All'inizio del suo intervento, *Francesco Lo Voi* ha sottolineato la difficoltà di operare in un settore in cui, ai problemi esistenti a livello nazionale in materia di individuazione e recupero dei beni, se ne aggiungono altri, ben più complessi, esistenti a livello sovranazionale. Lo Voi ha riportato un interessante caso pratico, tuttora in corso, in cui Eurojust ha svolto un ruolo importante: si tratta della vicenda di un soggetto, fermato in Olanda e trovato in possesso di circa 450 mila euro, di cui non è stato in grado di giustificare la provenienza; tale somma è stata subito sequestrata dalle autorità olandesi. Informate le autorità italiane, è emerso che nei confronti di questo soggetto era già stato emesso un decreto di sequestro di tutti i suoi beni dal Tribunale che si occupa delle misure di prevenzione. Successivamente, si è riusciti ad ottenere, da parte delle autorità olandesi, la conferma del sequestro sulla base, in quel momento, del solo provvedimento di sequestro disposto e ordinato nell'ambito del procedimento per le misure di prevenzione, una sorta dunque di *non-conviction based confiscation*. In sede penale è stata poi confermata la confisca dei beni del soggetto. In questo caso, i provvedimenti sono stati eseguiti perché facevano riferimento a delle precedenti condanne che il soggetto aveva subito, condanne che dimostravano, non solo il particolare spessore criminale, ma anche la verosimile provenienza dei beni sequestrati da attività illecite.

Tale caso permette, secondo Lo Voi, di tracciare una distinzione tra la *non-conviction based confiscation* pura e la confisca che, pur non essendo direttamente legata a una sentenza di

condanna, si fonda su precedenti e diverse sentenze di condanna. In particolare, il membro nazionale di Eurojust ha sottolineato come il fatto di poter giustificare, nei confronti delle autorità giudiziarie degli altri paesi, l'adozione di un provvedimento di sequestro o di confisca sulla base anche di altre e diverse condanne penali, abbia consentito alle autorità giudiziarie italiane di ottenere l'esecuzione delle rogatorie per il riconoscimento di provvedimenti di sequestro e confisca in diversi casi che si sono verificati anche con altri paesi.

Per quanto riguarda la direttiva 2014/42/UE, questa offre, secondo Lo Voi, spazi di miglioramento laddove parla di esecuzione di provvedimenti di confisca adottati dopo la sentenza di condanna in sede di penale; tuttavia, Lo Voi ha rilevato che la direttiva rappresenta al tempo stesso un'occasione mancata, specie in tema di confisca allargata o estesa, confisca nei confronti di soggetti terzi e per quanto riguarda la *non-conviction based confiscation* pura. Sotto quest'ultimo profilo, è stato senz'altro insufficiente, secondo il membro nazionale di Eurojust, limitare tale importante strumento alle ipotesi di malattia o fuga del soggetto.

A conferma dell'interesse di Eurojust per la materia della confisca, Lo Voi ha preannunciato che il seminario strategico di Eurojust, organizzato in collaborazione con la Presidenza italiana nel prossimo mese di dicembre, avrà ad oggetto tale materia.

Infine, Lo Voi ha affermato che è indispensabile procedere alla sensibilizzazione degli operatori su questa materia e ha auspicato che lo strumento dei sequestri e confisca venga inteso come una priorità da tutti gli Stati membri. L'intervento di Lo Voi si è concluso con l'auspicio che i risultati di questo seminario e di quello di dicembre possano contribuire all'adozione di quella proposta che la Commissione è stata invitata a presentare dal Parlamento europeo e dal Consiglio al momento dell'adozione della direttiva 2014/42/UE.

IV SESSIONE - LA CONFISCA NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA: DIRITTO PENALE SOSTANZIALE E MUTUO RICONOSCIMENTO

Chair: *Prof. Giovanni Grasso, Docente di Diritto Penale*

Speakers:

Hans G. Nilsson, Capo-Unità, Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione europea

Enrico Mezzetti, Docente di Diritto Penale

Michael Hopmeier, Magistrato britannico

Giovanni Grasso ha introdotto la sessione, illustrando le principali novità della direttiva 2014/42/UE che costituisce uno strumento di armonizzazione per rafforzare il quadro normativo esistente e garantire una più efficace cooperazione attraverso il mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca. Secondo Grasso, appare sorprendente che risultino esclusi dalla direttiva i reati che si riferiscono alla tutela degli interessi sovranazionali; vengono inoltre introdotti altri profili di criticità della direttiva, che saranno oggetto delle relazioni che seguono.

Hans Nilsson ha iniziato il suo intervento richiamando quelle che erano le priorità stabilite dal Programma di misure adottato dal Consiglio dell'Unione europea per l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni penali (Gazzetta ufficiale C 12 del 15.1.2001), in vista della realizzazione di un autentico spazio giudiziario europeo. Nilsson ha sottolineato che la maggior parte degli obiettivi sono stati raggiunti (escluso il trasferimento di procedimenti). Per stabilire se ciò si sia di fatto tradotto in un mutamento di paradigma, si è richiamata la sentenza Gözutok/Brügge C-187/01, laddove la Corte afferma che il principio del *ne bis in idem* implica necessariamente, indipendentemente dalle modalità secondo cui viene inflitta la pena, che esista una fiducia reciproca degli Stati membri nei

confronti dei loro rispettivi sistemi di giustizia penale e che ciascuno di essi accetta l'applicazione del diritto penale vigente negli altri Stati membri, anche quando il ricorso al proprio diritto nazionale condurrebbe a soluzioni diverse.

Nilsson ha rilevato che esiste un forte legame tra il mutuo riconoscimento e l'armonizzazione: più si armonizzano, ad esempio, le regole di confisca, più sarà facile riconoscere il provvedimento di confisca adottato da un altro paese. Ciò è particolarmente importante laddove si tratti di confisca, in quanto tale misura è disciplinata in maniera diversa da uno Stato all'altro; in particolare, per quanto riguarda la *non-conviction based confiscation*, vi è un quadro non omogeneo nell'ambito dell'Unione europea ed occorre quindi collaborare su questo fronte.

Nilsson ha poi analizzato la decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, che mira a stabilire le norme secondo le quali uno Stato membro riconosce ed esegue nel suo territorio un provvedimento di blocco o di sequestro emesso da un'autorità giudiziaria di un altro Stato membro nell'ambito di un procedimento penale. Secondo la procedura prevista, le autorità giudiziarie competenti dello Stato di esecuzione devono riconoscere un provvedimento di blocco o di sequestro senza che siano necessarie altre formalità e devono adottare senza indugio le misure necessarie alla sua immediata esecuzione. Lo Stato di esecuzione deve inoltre osservare le formalità e le procedure espressamente indicate dall'autorità giudiziaria competente dello Stato di emissione per l'esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro, tranne nel caso in cui siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione. Sono inoltre previsti limitati motivi di non riconoscimento o di non esecuzione (ad es. certificato incompleto, immunità o privilegi, *ne bis in idem*, il fatto che è alla base del provvedimento di blocco o di sequestro non costituisce un reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione (tranne che per 32 categorie di reato). Secondo Nilsson, l'attuazione di tale strumento non si è però rilevata pienamente soddisfacente; sono state infatti riscontrate diverse omissioni ed interpretazioni erranee.

Infine, si è analizzata la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, laddove per confisca si intende una sanzione o misura finale imposta da un'autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un bene.

Enrico Mezzetti ha osservato in via preliminare che il carattere particolarmente dinamico della criminalità organizzata finalizzata all'acquisizione di profitti pone una prima problematica: identificare la "mafia imprenditrice" che tende alla reimmissione dei proventi derivanti dalle attività criminali nei circuiti leciti dell'economia. Sotto questo profilo, Mezzetti ha sottolineato che le misure più efficaci sono quelle di carattere preventivo, che mostrano l'immediata capacità delle autorità competenti di adottare delle misure cautelari tese ad intercettare i proventi illeciti, prima che questi vengano inseriti nei circuiti leciti. Mezzetti ha richiamato, a tal proposito, gli eccellenti risultati raggiunti nell'ordinamento italiano tramite le misure di prevenzione e le misure cautelari finalizzate alla confisca attraverso l'utilizzo del sequestro preventivo, misure che consentono di "congelare" ciò che può essere considerato il provento di attività illecite.

A tal proposito, secondo Mezzetti, si pone il problema della terminologia da utilizzare, non dal punto di vista dell'etichetta formale, bensì sotto il profilo del contenuto degli istituti che corrispondono a quel tipo di definizione. Nell'ordinamento italiano, ad esempio, non si parla di congelamento.

Per quanto riguarda la direttiva, un primo motivo di riflessione è stato individuato nell'interpretazione del considerando n. 13, laddove si afferma che il congelamento e la confisca sono istituiti autonomi. Occorre, secondo Mezzetti, chiarire come deve essere intesa tale autonomia, se nel senso che l'autonomia riguarda la misura cautelare da una parte e quella penale dall'altra, pur sempre nell'ambito della stessa materia penale, o se ciò implica un congelamento inteso quale misura amministrativa degiurisdizionalizzata, disgiunta dalla sanzione che dovrebbe seguire tale tipo di provvedimento. Tuttavia, si

osserva che la degiurisdizionalizzazione di tale misura potrebbe suscitare problemi in alcuni Stati sotto il profilo del rispetto delle garanzie.

Mezzetti ha inoltre evidenziato che sarebbe più opportuno parlare di direttiva sulla confische, considerando le molteplici forme di confische esistenti nei vari ordinamenti; sempre dal punto di vista terminologico, occorrerebbe introdurre un unico termine, *provento*, per indicare l'utilità economica diretta o indiretta che la criminalità organizzata ha tratto dalla commissione del fatto illecito. Tra i punti deboli della direttiva vi è poi, secondo Mezzetti, la soluzione adottata in tema di *non-conviction based confiscation*, ammessa soltanto in caso di malattia o fuga e non nelle più interessanti ipotesi di prescrizione e morte. In conclusione, Mezzetti ha sottolineato che occorre procedere al bilanciamento tra due contrapposte esigenze, l'efficienza delle misure e il rispetto delle garanzie.

Michael Hopmeier ha sottolineato innanzitutto l'esigenza della collaborazione tra le autorità giudiziarie per far fronte alle nuove forme di criminalità transnazionale, riportando alcuni dati relativi ai costi economici e sociali della criminalità organizzata in Regno Unito. Hopmeier si è poi soffermato sulle caratteristiche del sistema inglese di recupero dei beni, che può essere nel complesso ritenuto soddisfacente. Il giudice ha messo in evidenza l'esigenza di specializzazione dei giudici, al fine di gestire meglio e in maniera più veloce i complessi casi in cui occorre procedere al recupero e alla confisca di patrimoni illeciti.

DISCUSSIONE GENERALE: E' L'ATTUALE QUADRO GIURIDICO SUFFICIENTE?

Chair: *Prof. Dr. John A. E. Vervaele, Docente di Diritto Penale, Presidente AIDP*

Speakers:

Dave Fennell, Dipartimento Irlandese di Giustizia, Uguaglianza e Riforma Legale

Isabel Vicente Carbajosa, Magistrato spagnolo

Maria Vittoria De Simone, Direzione Nazionale Antimafia.

John Vervaele, introducendo la sessione, ha affermato che è innegabile che esistono delle differenze concettuali tra i diversi Stati membri quando si parla di sequestro e confisca; vi è inoltre un certo grado di "confusione" su ciò che si può fare a livello civile, amministrativo e penale. Ha sottolineato poi che l'obiettivo della IV sessione è quello di stabilire qual è nella prassi il valore aggiunto del mutuo riconoscimento, al fine di individuare cosa è ancora necessario fare per avere un sistema di mutuo riconoscimento pienamente efficace.

Dave Fennell si è soffermato in via preliminare sulle caratteristiche del sistema irlandese che, com'è noto, è un sistema di *common law*, in cui non vi è la supervisione della magistratura sulle indagini di polizia. Nel 1996 in seguito all'omicidio di una giurista da parte della criminalità organizzata, vi è stato un crescente sentimento di indignazione nell'opinione pubblica, che ha portato alla creazione del *Criminal Asset Bureau* e all'emanazione del *Proceeds of Crime Act*, che si concentra sulla proprietà e richiede che sia provata la colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio. Nell'ambito di questo sistema, si ottiene un'ordinanza; una volta che i beni sono stati congelati, si ha una nuova ordinanza. Da quel momento in poi, si ha un'inversione dell'onere della prova, cioè la persona deve dimostrare che il bene non è di provenienza illecita. L'ufficio ha la funzione di identificare i beni e di confiscarli. Se dopo 7 anni la persona non riesce a provare che il bene non è di provenienza illecita, il bene passa allo Stato.

Fennell ha spiegato che il *Criminal Asset Bureau* ha lo scopo di identificare i beni sospettati di derivare, direttamente o indirettamente, da attività criminali e di intraprendere delle azioni per privare le persone di tali beni e ha illustrato poi i principali risultati realizzati da tale Ufficio. Tuttavia, a fronte di un sistema che sembra funzionare bene, ha sottolineato

che sempre più criminali tentano di sottrarre i loro beni al CAB, portandoli all'estero. Si è poi soffermato sul sistema di assistenza reciproca.

Nell'ultima parte del suo intervento, Fennell ha messo in luce le perplessità esistenti nel suo paese nei confronti di un sistema di confisca non basato su condanna.

Isabel Vicente Carbajosa ha innanzitutto osservato che l'alto livello di corruzione che esiste oggi in Spagna mina la credibilità delle istituzioni, come recentemente affermato, nella cerimonia di apertura dell'anno giudiziario, dal Procuratore generale e dal Presidente della Suprema Corte. In Spagna la corruzione è in effetti percepita come il secondo problema del paese (dopo la disoccupazione) e, come sottolineato nel rapporto GRECO, la crisi economica ha accentuato la sfiducia verso i politici. Per tali motivi, 25 anni fa, è stato creato l'Ufficio anticorruzione, un ufficio multidisciplinare, che ha peraltro rappresentato un'importante fonte di ispirazione per il Pubblico Ministero europeo. La Carbajosa ha evidenziato che in Spagna non vi è la confisca non basata su condanna, che costituisce senz'altro uno strumento indispensabile nella lotta alla criminalità organizzata. Tuttavia, si è sottolineato come nel corso degli anni la disciplina sulla confisca sia cambiata in Spagna a causa dell'influenza della legislazione internazionale ed europea. Infatti, nel Codice Penale spagnolo la confisca veniva prima definita come una *"penalty of a property-related nature"*, mentre oggi si parla di misura complementare alle sanzioni penali e questo potrebbe portare in futuro, secondo la Carbajosa, alla configurazione di una confisca *"in rem"*. Inoltre, la riforma del Codice Penale ha esteso i poteri di confisca, che non copre soltanto gli strumenti per la commissione del reato ma anche i prodotti di questo; tale riforma contiene inoltre delle misure che consentono la confisca non basata su condanna nei casi di morte o assenza del soggetto. In conclusione, la Carbajosa si è mostrata favorevole alla proposta, formulata dal Procuratore generale e dal Presidente della Suprema Corte, di introdurre in Spagna una forma speciale di confisca (*"in rem"*) per le ipotesi di reati collegati alla corruzione.

Maria Vittoria De Simone ha rilevato innanzitutto l'importanza dell'incontro organizzato, che rappresenta un'occasione di confronto tra le istituzioni, il mondo accademico e gli operatori su una tematica delicata. Ha sottolineato che, a distanza di 15 anni da Tampere, il mutuo riconoscimento non può dirsi completamente attuato. Nel corso degli anni, l'effettività della confisca è divenuta ancora più importante, anche alla luce della crisi economica globale che ha aperto nuovi scenari alla criminalità organizzata. Ciò implica, secondo la De Simone, l'esigenza di un mutamento di tendenza nell'approccio alle misure patrimoniali, anche alla luce delle pesanti ricadute istituzionali della criminalità organizzata.

La De Simone ha poi richiamato i principali strumenti adottati in questo settore a livello internazionale ed europeo; tuttavia, ha evidenziato come, a fronte di una rilevante produzione normativa, vi siano persistenti profili di criticità. Tra questi, vale la pena sottolineare l'assenza di un quadro normativo omogeneo in materia di confisca.

La De Simone ha rilevato inoltre che, dall'analisi dei casi pratici, emerge che quasi tutte le richieste di assistenza in materia hanno avuto riscontro positivo. Meritevole di considerazione risulta inoltre il percorso di collaborazione avviato tra la DNA, i magistrati di collegamento e l'autorità giudiziaria.

V SESSIONE - MUTUO RICONOSCIMENTO DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE DI CONFISCA: PROSPETTIVE FUTURE

Chair: *Olivier Tell, Capo-Unità, Commissione europea*

Speakers:

Todor Kolarov, Giurista

Jean Albert, Coordinatore del "Comparative law study of the implementation of mutual recognition of orders to freeze and confiscate criminal assets in the EU"

Todor Kolarov, dopo una breve introduzione sul sistema bulgaro, ha richiamato gli obiettivi fondamentali della confisca di patrimoni illeciti, rifacendosi allo studio Rand della Commissione europea avente ad oggetto la valutazione di impatto sulla proposta di un nuovo quadro giuridico in materia di confisca e recupero di proventi illeciti. Tali obiettivi sono: contrastare il crimine organizzato, affrontare le questioni connesse ai diritti delle vittime e mantenere la fiducia pubblica verso il sistema di giustizia. Ha poi richiamato i principali strumenti in materia di mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca, che sono: la Convenzione di Strasburgo del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, la decisione quadro 2006/783/GAI e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005. Quest'ultimo strumento, tuttavia, è stato ratificato soltanto da 15 Stati membri; Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo e Regno Unito non l'hanno ancora ratificato e, dunque, applicano la Convenzione di Strasburgo del 1990. Mentre la decisione quadro 2006/783/GAI è il principale strumento sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca, il mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca emesse da autorità giudiziarie non competenti in materia penale pone diversi problemi. All'art. 1 si afferma, infatti, che lo scopo della presente decisione quadro è stabilire le norme secondo le quali uno Stato membro riconosce ed esegue nel suo territorio una decisione di confisca emessa da un'autorità giudiziaria competente in materia penale di un altro Stato membro.

E' dunque evidente che gli Stati membri che prevedono la confisca fuori dal processo penale non possono cooperare mediante questo strumento. Tra gli Stati membri che prevedono tale possibilità vi sono Bulgaria, Irlanda, Italia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito. Ad esempio, la Bulgaria confisca tutti i beni illeciti, esclusi gli strumenti del reato, attraverso la disciplina della *non-conviction based confiscation* in diritto civile. Vale la pena sottolineare che il RAND Report del 2012 suggerisce che le confische non basate su condanna potrebbero essere eseguite attraverso il Regolamento Brussels I, che prevede delle regole per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni civili e commerciali.

Allo stato attuale, comunque, lo strumento al quale fare riferimento è la Convenzione del 1990 di cui tutti gli Stati membri sono parte. Tuttavia, al considerando n. 3 della decisione quadro 2006/783/GAI, si afferma che "tutti gli Stati membri hanno ratificato la convenzione del Consiglio d'Europa dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Tale convenzione impone alle parti che la sottoscrivono il riconoscimento e

l'esecuzione delle decisioni di confisca prese da un'altra parte o la promozione di un'azione dinanzi alle autorità del proprio paese al fine di ottenere un'ordinanza di confisca e la relativa esecuzione. Le parti possono tra l'altro rifiutare le richieste di confisca allorché il reato non è un

reato nella legge nazionale della parte cui è rivolta la richiesta o se il reato cui la richiesta si riferisce non può costituire il fondamento per una confisca secondo la legge nazionale della parte cui è rivolta la richiesta". Questo, secondo Kolarov, rende le confische non basate su condanna difficili da eseguire a livello europeo; inoltre, nonostante le aspettative, la direttiva 42/2014/EU non ha risolto la questione. Gli esperti suggeriscono che la *non-conviction based confiscation* dovrebbe avere una più ampia applicazione e Kolarov è d'accordo sul fatto che questo è senz'altro uno dei punti su cui occorre lavorare per migliorare la collaborazione tra gli Stati membri.

Jean Albert ha presentato i risultati dello studio di diritto comparato, di cui è stato coordinatore, sull'attuazione del mutuo riconoscimento di ordinanze di congelamento e confisca di patrimoni illeciti nell'Unione europea. Innanzitutto, nell'ambito di tale studio, è stato inviato a tutte le autorità degli Stati membri un questionario volto ad stabilire il grado di funzionamento del sistema di riconoscimento delle ordinanze di congelamento e confisca nei diversi sistemi ed a valutare eventuali possibilità di miglioramento.

Particolare attenzione è stata rivolta al profilo della tutela dei diritti fondamentali e dei diritti dei terzi, per capire quale fosse sotto questo aspetto lo stato dell'arte nei diversi paesi.

In generale, a proposito della decisione quadro sul congelamento dei beni, è emerso che il funzionamento non è ideale; sono stati elaborati dei suggerimenti per migliorarne l'applicazione.

Albert ha rilevato che molti Stati membri non hanno delle statistiche sugli ordini che ricevono dai paesi UE o extra UE e questo non consente di avere un quadro chiaro; sarebbe quindi importante l'aiuto di esperti di statistica per raccogliere tali dati.

Sono stati riportati alcuni dati: ad esempio nel 2011, vi sono state 130 mila ordinanze di congelamento e confisca, nello stesso periodo 1500 sono state le ordinanze trasmesse e ricevute e questo dimostra che il sistema di riconoscimento reciproco non funziona adeguatamente.

Le cifre sono aumentate notevolmente negli ultimi anni grazie all'approvazione di nuove norme da parte degli Stati e questo si è riverberato sul numero di ordinanze trasmesse.

I suggerimenti proposti nell'ambito del progetto coordinato da Albert sono stati: semplificare il processo, aumentare le risorse, dare sostegno alle vittime, migliorare la formazione, limitare i motivi di rifiuto solo ai profili attinenti al rispetto dei diritti fondamentali, lavorare sulle tempistiche, aumentare i mezzi disponibili per la gestione dei beni confiscati, maggior utilizzo delle tecnologie informatiche.

Albert ha detto che molti paesi hanno dichiarato che sarebbero disposti a eseguire più ordinanze se ricevessero più informazioni circa il rispetto dei diritti fondamentali nel paese richiedente.

Le preoccupazioni sollevate sono legate alla mancata comprensione dei sistemi esistenti negli altri paesi. In conclusione, Albert ha affermato che la direttiva non ha, a suo parere, raggiunto i risultati sperati sotto il profilo dell'armonizzazione.

Secondo *Sebastiano Tinè* la direttiva 42/2014/UE ha raggiunto un buon livello di armonizzazione, che ha ricadute positive sul mutuo riconoscimento. E' da rilevare che la direttiva consente un'applicazione della confisca estesa a una serie di reati, prima non considerati. Adeguata considerazione riceve il profilo del rispetto dei diritti fondamentali.

Per quanto riguarda il congelamento, vi è la possibilità di far ricorso ad un congelamento precauzionale. E' auspicabile che gli Stati membri si impegnano a darvi esecuzione.

Tinè ha inoltre dichiarato l'impegno della Commissione a lavorare nei prossimi mesi sulla fattibilità di una confisca in assenza di condanna, alla luce della dichiarazione del Parlamento europeo. Particolare attenzione sarà rivolta alle diverse legislazioni degli Stati membri.

Maurice Kempen ha affermato innanzitutto che il quadro legislativo attuale in materia di confisca non può considerarsi sufficiente. Vi è senz'altro la direttiva 42/2014/UE che dà buoni motivi per ritenersi soddisfatti in quanto affronta alcune questioni fondamentali in tema di congelamento e confisca, questioni lasciate irrisolte per lungo tempo; tuttavia, altri problemi non hanno ancora trovato soluzione, come ad esempio la confisca non basata su condanna.

Dopo aver brevemente delineato le caratteristiche del sistema olandese di congelamento e confisca, Kempen ha rilevato che i problemi esistenti in Olanda come in altri paesi derivano dalle differenze che esistono tra i diversi ordinamenti giuridici e dal fatto che non è stata data priorità alla confisca. Sotto il primo profilo, il legislatore europeo ha, secondo Kempen, un ruolo molto importante per migliorare la cooperazione, specie in materia di congelamento e confisca. La ricerca di nuove soluzioni all'interno dell'Unione europea è importante anche alla luce dello scarso numero di ratifiche della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005.

Secondo Kempen, un modo per rafforzare la cooperazione internazionale potrebbe essere una “generosa” partecipazione degli Stati ad uno strumento basato sul principio del mutuo riconoscimento; la soluzione non può essere individuata in un’ulteriore armonizzazione, come risulta dall’esperienza della Direttiva, che mostra come alcuni elementi, originariamente contenuti nella proposta di direttiva, non abbiano poi ricevuto il necessario consenso. Per tali ragioni, si ritiene che un’ulteriore armonizzazione dei sistemi nazionali nel settore della confisca al momento non sarebbe realistica. Peraltro, sia il Parlamento europeo che il Consiglio erano dell’opinione che un nuovo strumento, basato sul principio del mutuo riconoscimento, sarebbe un buon passo in avanti.

Kempen ha rilevato che, anche se esistono già diverse decisioni quadro che prevedono il mutuo riconoscimento in materia di congelamento (2003/577/GAI) e confisca (2006/783/GAI), questi strumenti tuttavia non obbligano espressamente gli Stati membri ad affrontare talune situazioni in cui sarebbe possibile congelare e confiscare i beni. Ciò rappresenta senz’altro un ostacolo, secondo Kempen, all’effettiva attuazione del principio del mutuo riconoscimento.

Oggi, nonostante l’adozione della direttiva, vi sono buone ragioni per pensare ad un ulteriore strumento; affinché questo abbia un valore aggiunto rispetto agli strumenti esistenti, occorre che venga costruito “a specchio” della Direttiva.

Tra le questioni che dovrebbero essere affrontate, vi sono:

- la confisca per equivalente: l’art. 4 della direttiva afferma che gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi, in base a una condanna penale definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia. Questo potrebbe essere problematico, in quanto la mancanza della confisca per equivalente nello stato di esecuzione potrebbe compromettere il riconoscimento e l’esecuzione di un’ordinanza di confisca, emessa da uno stato membro che prevede tale tipo di confisca. E’ dunque necessario, secondo Kempen, avere delle norme che obblighino gli Stati membri a eseguire comunque tali ordinanze.
- la confisca estesa: si ritiene che sarebbe opportuno se questo nuovo concetto di confisca estesa avesse un equivalente nel nuovo strumento basato sul principio del mutuo riconoscimento. Si sottolinea inoltre che i motivi di rifiuto dovrebbero essere limitati.
- la confisca nei confronti di terzi: anche qui gli Stati membri possono scegliere se definire questa forma di confisca come sussidiaria o alternativa alla confisca diretta, ma questo potrebbe causare problemi sotto il profilo del mutuo riconoscimento; il nuovo strumento potrebbe risolvere questo problema.
- il congelamento: considerando che congelamento e confisca sono strettamente collegati, è importante che il nuovo strumento contenga una disciplina dettagliata anche in materia di congelamento.

Vi è dunque, secondo Kempen, l’esigenza di un ulteriore strumento basato sul mutuo riconoscimento, strumento che dovrebbe riguardare il congelamento e la confisca ed essere in grado di superare le differenze esistenti tra i sistemi giuridici degli Stati membri; tale strumento dovrebbe contenere delle norme sulla confisca non basata su condanna.

DISCUSSIONE FINALE

Chair: *Lorenzo Salazar, Magistrato, Direttore dell’Ufficio Affari Penali Internazionali, Ministero della Giustizia*

Conclusioni: *Anna Maria Maugeri, Docente di Diritto Penale*

Lorenzo Salazar ha rilevato che il testo dell'art. 82 TFUE lascia intravedere ulteriori possibilità di evoluzione in materia di mutuo riconoscimento; in particolare, dalla lettura del par. 1 di tale articolo emerge che:

- la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie;
- il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare le misure intese a definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria (punto a);

A tal proposito, *Salazar* ha messo in evidenza che, nell'ambito del par. 1, non si parla di norme minime, né risulta possibile applicare la procedura del freno di emergenza, di cui al par. 3 (tale procedura si applica infatti soltanto ad un progetto di direttiva di cui al par. 2). Il punto essenziale continua quindi a rimanere la cooperazione giudiziaria in materia penale, ma, alla luce dei problemi che sono emersi a tal proposito nel corso del seminario, non è escluso in futuro un intervento della Corte di giustizia che riguardi il concetto stesso di sanzioni penali.

E' possibile anche, secondo *Salazar*, che vi sia un'evoluzione del concetto di cooperazione laddove l'oggetto della direttiva sia l'aggressione ai patrimoni illeciti. *Salazar* ha infine sottolineato che dalle disposizioni del Trattato risulta dunque che sono possibili ulteriori spazi di manovra per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Anna Maria Maugeri ha tratto le conclusioni del dibattito che si è sviluppato nel corso del seminario. Innanzitutto, ha sottolineato che, da Tampere in poi, il principio del mutuo riconoscimento è diventato il fondamento della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come peraltro ribadito nel 2013 dall'Avvocato Generale Sharpson. La *Maugeri* ha poi ricostruito il quadro teorico in materia di mutuo riconoscimento, ricordando che tale principio riguarda i rapporti diretti tra le autorità giudiziarie, che sono previsti tassativi motivi di rifiuto e ben precisi tempi per il riconoscimento. Tuttavia, a fronte di quadro teorico ben delineato, la *Maugeri* ha sottolineato come tale quadro non possa considerarsi perfettamente attuato nella prassi. In taluni casi, vi è ancora l'esigenza di dare attuazione agli strumenti esistenti, vi sono dei problemi legati alle immunità o manca la fiducia reciproca tra le forze di polizia.

Dopo aver ricostruito lo stato dell'arte in materia di mutuo riconoscimento, la *Maugeri* si è soffermata sulla direttiva 42/2014/UE, che si fonda sull'art. 82, § 2, oltre che sull'art. 83, § 1, il cui scopo è proprio la promozione del *reciproco riconoscimento* dei provvedimenti di confisca, riconosciuto come il metodo indispensabile per un'efficace implementazione di questo indispensabile strumento di lotta alla criminalità organizzata.

La *Maugeri* ha individuato alcuni profili di criticità della direttiva, la maggior parte dei quali evidenziati da vari relatori. A tal proposito, ha richiamato l'art. 4, che limita l'applicazione della confisca senza condanna, non prevedendo l'ipotesi di morte del reo, ma solo l'ipotesi in cui il sospettato o imputato sia malato o nascosto, e, comunque, solo in relazione alla confisca degli strumenti del reato o dei profitti accertati; si richiede, inoltre, che un procedimento *in personam* abbia già avuto inizio. In particolare, la *Maugeri* ha evidenziato che la possibilità di confiscare i profitti di accertata origine illecita anche nel caso di morte del reo, originariamente prevista nella proposta di direttiva, risponda ad esigenze di efficienza del sistema emerse nella prassi applicativa della lotta contro il crimine organizzato, specie in Italia, esigenze che meriterebbero di essere considerate, perlomeno nell'ipotesi in cui la morte sopravvenga nel corso del procedimento in seguito all'accertamento, ancorché non definitivo, dell'origine criminale dei beni da confiscare.

La *Maugeri* ha evidenziato, però, che sia l'art. 4, c. 2, sia il considerando n. 15 non escludono la possibilità che uno Stato membro possa introdurre forme di confisca senza condanna anche in altre situazioni; si precisa, infatti, che la confisca senza condanna, deve

essere garantita “almeno” nel caso della malattia o contumacia e, come accennato, nel considerando n. 22 si precisa che “La ... direttiva stabilisce norme minime” e “non impedisce agli Stati membri di attribuire poteri più estesi nel proprio diritto nazionale, anche, per esempio, in relazione alle norme sulle prove”.

La direttiva appare inoltre criticabile, secondo la Maugeri, laddove prevede la confisca senza condanna anche in relazione agli strumenti del reato, in quanto, tranne che si tratti di beni pericolosi la cui detenzione è vietata o regolamentata dalla legge, tale forma di confisca potrebbe risultare poco garantista (specie laddove si faccia riferimento alla confisca per equivalente degli strumenti del reato, anch'essa prevista dalla direttiva).

Si ricorda comunque che la Direttiva lascia liberi gli Stati membri di stabilire la natura dei provvedimenti di confisca e dei relativi procedimenti, come emerge dal considerando n. 13 – Il congelamento e la confisca ai sensi della presente direttiva sono concetti autonomi, che non dovrebbero impedire agli Stati membri di attuare la presente direttiva utilizzando strumenti che, in base al diritto nazionale, sarebbero considerati sanzioni o altri tipi di misure –, e dal considerando n. 10 – Gli Stati membri sono liberi di portare le procedure di confisca collegate a una causa penale dinanzi a qualsiasi autorità giudiziaria competente –.

Per quanto riguarda le prospettive future, la Maugeri ha affermato che sarebbe opportuno distinguere, come rilevato anche da Lo Voi, le ipotesi in cui vi è una confisca senza condanna in senso stretto da quelle ipotesi in cui il procedimento per ottenere una confisca senza condanna è accessorio ad un processo penale. In molti casi, in effetti, il procedimento di prevenzione è un procedimento specializzato, parallelo al processo penale; in queste ipotesi, secondo la Maugeri, si potrebbe consentire il mutuo riconoscimento già sulla base degli strumenti esistenti.

La Maugeri ha poi fatto riferimento alle ipotesi di confisca senza condanna previste in ordinamenti particolarmente garantistici; ad esempio, nell'ordinamento tedesco è possibile la confisca senza condanna laddove, per motivi di fatto o di diritto, non sia possibile la condanna, o nell'ordinamento austriaco è previsto un processo *in rem* dinanzi al giudice penale per applicare la confisca contro l'organizzazione criminale, per tutti i beni che si presume siano nella disponibilità dell'organizzazione criminale.

In conclusione, si è sottolineata l'esigenza di tentare di imporre in futuro il mutuo riconoscimento della confisca senza condanna anche agli Stati che non adottano tale modello; ciò vuol dire cambiare approccio e muovere verso modelli più efficienti. In particolare, occorrerebbe lavorare su un modello di confisca senza condanna condiviso, quale efficace modello di confisca in relazione ai reati più gravi, imponendone il mutuo riconoscimento e richiedendo al contempo le garanzie della materia penale, e innanzitutto un più pregnante *standard* probatorio dell'origine illecita dei proventi, agli Stati membri che già conoscono l'*actio in rem*.