

ANTONELLA MARANDOLA

Congelamento e confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea: la "nuova" direttiva 2014/42/UE

SOMMARIO: 1. L'obiettivo della Direttiva 2014/42/UE. - 2. La Dir. 2014/42/UE e il quadro sovranazionale. - 3. Il quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni. - 4. La Direttiva 2014/42/UE: ambito applicativo e oggetto. - 5. Congelamento e confisca. - 6. Confisca e poteri di confisca. - 7. La confisca allargata o estesa. - 8. La clausola di non onerosità e la verifica costante dei presupposti. - 9. La disciplina europea nei confronti dei terzi a cui siano stati trasferiti i beni. - 10. La tutela del terzo incolpevole. - 11. Il regime delle garanzie europee e nazionali.

1. L'obiettivo della Direttiva 2014/42/UE

Tra i molteplici provvedimenti europei adottati per una politica giudiziaria comune volta all'aggressione dei patrimoni illeciti, si annovera la Dir. 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, varata in data 3 aprile 2014 e di imminente adozione in ragione della legge di delegazione conferita al Governo il 7 ottobre 2014, n. 154 (Legge di delegazione europea 2013 secondo semestre)¹. Come si ricava dal preambolo, il testo intende contrastare il motore principale della criminalità organizzata transfrontaliera, comprese le organizzazioni criminali di stampo mafioso, colpendo il profitto economico² conseguente alle attività illecite, attraverso la predisposizione e adozione di norme comuni in materia di congelamento e confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato. La dimensione sovranazionale della criminalità organizzata è divenuta, da tempo, una caratteristica rilevante e preoccupante: secondo le Nazioni Unite "il crimine organizzato è una delle principali minacce alla sicurezza umana, che impedisce lo sviluppo sociale, economico, politico e culturale delle società nel mondo". È chiaro, allora, che una moderna politica, anche economica, va condotta concentrando gli sforzi non soltanto sul fronte della repressione penale, ma, ancor prima, sul contrasto di tipo patrimoniale. In questo ambito un ruolo assolutamente centrale è dato dalla necessità di assicurare una adeguata efficienza ai mezzi di contrasto economici, al fine di promuovere la riaffermazione della legalità. È, quindi, nella consa-

¹ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale, 28 ottobre 2014, n. 251.

² Così, ANTINUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'U.E.*, in questa Rivista online.

pevolezza che la possibilità di applicare il congelamento e la confisca dei beni è resa difficoltosa dalla mancanza di omogeneità della normativa giuridica dei diversi Stati dell'Unione Europea, che il testo europeo si prefigge di agevolare la confisca dei beni attraverso l'adozione di norme minime comuni, capaci di riavvicinare le differenti legislazioni, al fine di favorire e rendere efficace la cooperazione transfrontaliera e realizzare un rafforzamento e razionalizzazione della repressione penale. Da tempo, infatti, si è preso atto della necessità che il *trend* evolutivo della mutua assistenza si deve adattare alle misure come quella del sequestro avente scopi preventivi e conservativi³, e, dall'altro lato, che l'internazionalizzazione del crimine equivale ad internazionalizzazione degli strumenti di intervento dell'autorità giudiziaria, sia sul versante delle attività investigative⁴, sia su quello di adozione dei provvedimenti *in rem*⁵: sotto il primo aspetto, rilevano le indagini di tipo patrimoniale ed i sequestri, mentre riguardo al secondo diviene importante la disciplina della confisca⁶.

Nell'ambito dell'Unione europea forte è, dunque, l'esigenza di concepire nuovi mezzi normativi che consentano un'armonizzazione delle varie legislazioni in tema di aggressione ai patrimoni criminali e una efficace cooperazione sul punto fra gli Stati membri. Al di là del riconoscimento e reciproca esecuzione dei rispettivi provvedimenti di sequestro e confisca, essa contiene, dunque, l'adozione delle "misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente, in base a una condanna penale definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia".

La Direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ossequio al principio di proporzionalità (considerando n. 41), nel rispetto dei diritti fondamentali e i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (come interpretate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) e i diritti spettanti nei

³ In tal senso, CALVANESE, *La cooperazione giudiziaria in materia di sequestro*, in *Cass. pen.*, 2003, 3895.

⁴ V., da ultimo, il D. Lgs. n. 34/2016 che ha dato attuazione alla D. Q. 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni e la Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine.

⁵ MONTAGNA, *I sequestri nel sistema delle cautele penali*, Padova, 2005, 333.

⁶ V., il D.Lgs. n. 35 del 2016, che ha dato attuazione alla D. Q. 2003/577/GAI, relativa all'esecuzione nell'Unione Europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio e il D. Lgs. n. 137/2015 che ha dato attuazione alla D. Q. 2006/783/GAI, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di confisca (per un commento, v. MONTAGNA, *Il D.Lgs. 7 agosto 2015, n. 137: il principio del mutuo riconoscimento per le decisioni di confisca*, in *Processo e Giustizia*, 2015, 110 ss.).

procedimenti penali, già stabiliti nelle Dir. nn. 2010/64/UE, 2012/13/UE e 2013/48/UE, a cui l'Italia ha, in parte, già dato attuazione⁷.

In virtù della sua portata e dei suoi effetti, l'Unione può -peraltro- intervenire in base al principio di sussidiarietà (art. 5 TUE).

2. La Dir. 2014/42/UE e il quadro sovranazionale

Mantenendo lo sguardo sul versante delle fonti, deve dirsi che la materia è da tempo oggetto di attenzione in sede transnazionale. Il rinvio va, così, fra l'altro⁸, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope adottata a Vienna il 20 dicembre 1988, ratificata con legge n. 328 del 1990, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (C.E.D.U.), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge n. 848 del 1955, cui sono seguiti numerosi protocolli aggiuntivi. Particolare attenzione merita l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 adottato a Parigi il 20 marzo 1952 (ratificato con la legge n. 848 del 1955) volto a tutelare la proprietà privata e a disciplinarne le limitazioni, oltre che per causa di pubblica utilità, sulla base di leggi «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

Considerazione merita, ancora, la Convenzione del Consiglio d'Europa⁹ sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato conclusa a Strasburgo l'8 novembre 1990 e ratificata con legge n. 328 del 1993. Trattasi, in tal caso, di uno strumento normativo piuttosto risalente, la cui applicazione è circoscritta ai provvedimenti ablatori adottati a margine di procedimenti per fatti costituenti reato. La necessità di un maggiore e più incisivo contrasto alla criminalità organizzata attraverso delle procedure speciali per rintracciare, sequestrare e confiscare i proventi di reato costituisce, fra l'altro, l'obiettivo del Piano d'azione contro la criminalità organizzata del Consiglio d'Europa del 1997 e della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità orga-

⁷ Il rinvio va al D. Lgs. n. 101/2014 e al D.Lgs. n. 32 del 2016.

⁸ V., *amplius*, BALSAMO, *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, a cura di Balsamo, Contraffatto, Nicastro, Milano, 2010, 1; VERGINE, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra fonti di natura internazionale e legislazione interna*, in *La giustizia patrimoniale penale*, a cura di Bargi, Cisterna, Torino, 2011, 345 ss.

⁹ Per maggiori riflessioni, v., fra i molti, MARCHETTI, *L'assistenza giudiziaria internazionale*, Milano, 2005, 263 ss.; NILSSON, *La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*, in DE GUTTRY-PAGANI, *La cooperazione tra Stati in materia di confisca dei proventi di reato e lotta al riciclaggio*, Padova, 1995, 234 ss.

nizzata transnazionale aperta alla firma a Palermo nel 2000¹⁰ che sottolineano, puntualmente, la necessità di privare il crimine organizzato della sua motivazione principale, qual è il profitto di reato, mentre una particolare attenzione alle perquisizioni e ai sequestri è dedicata anche nella Convenzione di Bruxelles del 2000 e nel Protocollo addizionale del 16 ottobre 2001 volto ad agevolare la richiesta sui conti bancari e sulle operazioni bancarie. ...

TESTO INTEGRALE RISERVATO AI SOLI ABBONATI

¹⁰ Si ricorda, peraltro, che il Consiglio dell'UE ha aderito alla Convenzione con la Decisione 2004/579/Ce a cui ha fatto seguito la Decisione 2008/801/Ce del 25 settembre 2008, di adesione, invece, alla Convenzione di Merida contro la corruzione, adottata dalle Nazioni Unire nel 2003.