

LA DIMENSIONE EUROPEA DELLA CONFISCA

di **Luca D'Amore**

Sommario: 1. Premessa. – 2. La direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea. – 3. La “rete comunitaria” sviluppata dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti.

1. Premessa

L'aggressione ai patrimoni illeciti - tramite i fondamentali strumenti del sequestro e della confisca – costituisce oggi un indispensabile mezzo di contrasto alla criminalità organizzata: la grande efficacia di tali strumenti ha reso evidente come essi siano ormai assai più incisivi – nel reprimere e prevenire i fenomeni criminali esistenti – rispetto alle pene detentive inflitte con le sentenze di condanna e la consapevolezza di tale efficacia ne ha determinato una applicazione sempre più diffusa che registra una crescita esponenziale a livello internazionale e comunitario.

In questo contesto, è stata avvertita la necessità di approntare degli strumenti idonei a garantire un efficace contrasto alle consorterie criminali.

A livello internazionale esistono numerosi strumenti che promuovono il ricorso alla confisca dei proventi di reato. Una tappa fondamentale in tal senso è stata la Convenzione di Strasburgo del 1990¹ ratificata da tutti e 27 gli Stati membri dell'UE, che promuove la cooperazione internazionale per l'identificazione, il rintracciamento, il congelamento e la confisca dei proventi di attività illecite, ed è oggi integrata e aggiornata dalla Seconda Convenzione di Strasburgo².

D'altra parte l'Unione europea ha proclamato da tempo l'importanza della confisca dei proventi di reato. In particolare negli ultimi anni sono stati adottati numerosi strumenti legislativi per garantire un approccio comune della confisca all'interno dell'UE e segnatamente:

- a) La **decisione quadro 2001/500/GAI** del Consiglio³ sul congelamento e la confisca dei proventi di reato, adottata con l'obiettivo di garantire un approccio minimo comune degli Stati membri relativamente ai reati per i quali deve essere disposta la confisca. Segnatamente si impone agli Stati membri di consentire la confisca, di ammettere pene sostitutive per il valore in causa nei casi in cui i proventi diretti di reato non possano essere rintracciati, e di fare in modo che le richieste provenienti da altri Stati membri siano trattate con la stessa priorità data ai procedimenti nazionali;
- b) La **decisione quadro 2005/212/GAI** del Consiglio⁴ che armonizza le norme sulla

¹<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ITA&CM=8&NT=141&DF=13/07/2009>

²<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ITA&CM=8&NT=198&DF=13/07/2009>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:182:0001:0002:IT:PDF>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:IT:PDF>

confisca. La confisca ordinaria, comprese le pene sostitutive per il valore in causa, deve essere disponibile per qualunque reato punibile con un anno di reclusione. Devono essere esercitabili poteri estesi di confisca⁵ per alcuni reati gravi, allorquando “commessi nel quadro di un’organizzazione criminale”;

- c) La confisca è spesso preceduta dal congelamento dei beni. Per consentire alle autorità giudiziarie competenti di sequestrare la proprietà su istanza delle autorità giudiziarie di un altro Stato membro è stata adottata la **decisione quadro 2003/577/GAI** del Consiglio⁶, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio;
- d) La **decisione quadro 2006/783/GAI** del Consiglio⁷, sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca e che detta le norme in base alle quali le autorità giudiziarie di uno Stato membro, riconoscono ed eseguono nel territorio di quello Stato, una decisione di confisca emessa dalle autorità giudiziarie competenti di un altro Stato membro. Il valore dei beni confiscati sarà diviso equamente tra lo Stato di emissione e lo Stato di esecuzione;
- e) La **decisione quadro 2007/845/GAI** del Consiglio⁸ sugli uffici per il recupero dei beni che mira a rafforzare la cooperazione informale tra i punti di contatto degli Stati membri che operano per l’identificazione, il reperimento e il recupero dei proventi di reato nell’ambito della rete CARIN. Questa decisione impone agli Stati membri di istituire o designare “uffici per il recupero dei beni” incaricati di agevolare la cooperazione effettiva e lo scambio di informazioni nel settore.

Sul piano politico, un forte impulso è stato dato dalla risoluzione sulla criminalità organizzata nell’Unione europea⁹, adottata dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011.

La risoluzione, che muove dalla consapevolezza “*dell’intrinseco legame tra criminalità organizzata e corruzione*”, ha valorizzato energicamente lo strumento delle misure patrimoniali, prefigurando una serie di interventi normativi di notevole portata, come:

- La presentazione di una proposta di direttiva sulla procedura di sequestro e di confisca dei proventi di reato, con norme che consentano l’utilizzo efficace di strumenti quali la confisca allargata e la confisca in assenza di condanna¹⁰, l’attenuazione dell’onere della

⁵ Si intende con ciò la possibilità di confiscare beni che vanno al di là dei diretti proventi di un reato, in modo che non sia necessario stabilire un nesso diretto fra i presunti beni d’origine illegale e un illecito specifico.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:196:0045:0055:it:PDF>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:328:0059:0078:IT:PDF>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:IT:PDF>

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0444+0+DOC+XML+V0//IT>

¹⁰ Cfr. sul punto A. BALSAMO “*il codice antimafia e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*” in www.penalecontemporaneo.it. L’autore in particolare evidenzia come nei diversi ordinamenti nazionali tendono a riprodursi varie figure “moderne” di confisca, che possono ricondursi a quattro distinte tipologie: a) la “confisca generale dei beni”, che colpisce i soggetti dichiarati colpevoli in un procedimento penale, a prescindere dall’origine delittuosa dei proventi da confiscare; tale figura pone, però, insuperabili problemi sul piano del rispetto della presunzione di innocenza e del principio di proporzionalità; b) la confisca dei beni aventi destinazione illecita; essa colpisce i beni che, essendo nella disponibilità dei partecipi di un’organizzazione criminale, si presumono destinati a perseguire gli scopi illeciti del sodalizio; c) la confisca dei beni di sospetta origine illecita. A questo modello - che è sicuramente il più diffuso nel panorama europeo e si fonda su una presunzione di origine illecita dei beni posseduti dai soggetti condannati

prova sull'origine dei beni in possesso delle persone condannate o imputate per reati connessi alla criminalità organizzata, la confisca nel caso di intestazione di beni a terzi;

- La predisposizione di una legislazione europea sul riutilizzo dei proventi di reato a scopi sociali;
- Il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati per il riconoscimento e la piena esecuzione all'estero degli ordini di sequestro e confisca.

Il 12 marzo 2012 la Commissione ha proposto l'adozione di una nuova legislazione per facilitare la confisca dei proventi di attività criminali organizzate e pericolose.

La direttiva proposta intende facilitare le regole vigenti e colmare importanti lacune di cui si avvantaggiano le organizzazioni criminali, rafforzando i poteri degli Stati membri di confiscare beni trasferiti a terzi e quindi facilitando la confisca di proventi di reato anche quando l'indagato si sia dato alla fuga.

La proposta di direttiva in esame costituisce il primo tentativo di tradurre sul piano della legislazione le indicazioni contenute nella citata risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea dell'ottobre 2011.

Il nuovo testo normativo muove da premesse sicuramente condivisibili, come la consapevolezza della doppia dimensione transfrontaliera della criminalità organizzata e dei relativi investimenti.

Particolarmente importanti sono gli obiettivi che essa mira a raggiungere: consentire un più ampio ricorso alla confisca nei confronti di terzi e ai poteri estesi di confisca, assicurare l'utilizzo efficace della confisca in assenza di condanna, facilitare il riconoscimento reciproco tra Stati membri di questi ultimi provvedimenti di confisca, introdurre norme sull'attenuazione dell'onere della prova.

2. La direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea

per determinati reati, tipicamente connessi ad indebiti arricchimenti - può ricondursi la confisca estesa prevista nell'ordinamento italiano nell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356. La presunzione di origine illecita stabilita da tale norma è riferita all'intero patrimonio del condannato, ma resta subordinata all'adempimento di un onere probatorio – sia pure ridotto - in capo all'accusa (che deve dimostrare la sproporzione tra l'accumulazione patrimoniale del soggetto e il suo reddito dichiarato ai fini tributari o la sua attività economica legale); in altri ordinamenti, si riscontrano previsioni che limitano la presunzione ai beni acquisiti entro un determinato arco temporale correlato alla commissione del reato, ovvero che stabiliscono una vera e propria inversione dell'onere della prova; *d*) la confisca fondata sull'*actio in rem*; essa è applicata all'esito di una procedura relativa al patrimonio, che non presenta come condizione indispensabile la pronuncia di una condanna; il prototipo di tale modello è rappresentato dalla *civil forfeiture* sempre più diffusa negli ordinamenti di common law (inglese, scozzese, irlandese, statunitense, australiano); in tale ambito si colloca, dopo le riforme intervenute tra il 2008 e il 2011, il sistema italiano delle misure di prevenzione patrimoniali, che, rispetto ai procedimenti civili di confisca tipici degli ordinamenti anglosassoni, presenta l'importante vantaggio di fruire degli strumenti di indagine propri del processo penale, e risulta contrassegnato da uno standard probatorio sicuramente più garantistico, occorrendo una rigorosa dimostrazione della derivazione illecita dei beni ovvero della sproporzione tra il patrimonio accumulato e i redditi legittimamente acquisiti.

Il 29 aprile 2014 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea la direttiva 2014/42/UE¹¹, datata 3 aprile 2014 e relativa "*al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea*".

La base giuridica del provvedimento è costituita dagli artt. 82 par. 2 e 83 par. 1 TFUE che autorizzano Parlamento e Consiglio a stabilire norme minime ove sia necessario per agevolare il principio del riconoscimento reciproco e la cooperazione penale o in riferimento a sfere di reati particolarmente gravi dalla dimensione transnazionale.

La necessità del provvedimento, come si legge nei considerando della direttiva, è giustificata con riferimento alla crescente espansione della criminalità organizzata transfrontaliera, il cui motore principale è il profitto economico. In questo quadro uno strumento particolarmente efficace per combattere il fenomeno è costituito proprio dal congelamento e dalla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato.

La direttiva è finalizzata a modificare e ad ampliare le disposizioni dell'azione comune 98/699/GAI e delle decisioni quadro 2001/500/GAI, 2003/577/GAI, 2005/212/GAI e 2006/783/GAI. Sino ad oggi, secondo quanto la Commissione ha potuto verificare in sede di attuazione, gli strumenti adottati dalla allora Comunità non sono infatti risultati particolarmente efficaci.

I principi a cui la normativa si ispira, e contenuti nei considerando, mirano a estendere gli istituti, pur nel rispetto di alcune fondamentali garanzie che devono essere riconosciute alle persone interessate dalle misure ablativo. Il provento del reato deve estendersi anche ai vantaggi indiretti; ciò che può essere congelato e confiscato è ancorato ad un'ampia definizione di bene, anche per equivalente, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Viene prevista la "confisca estesa" (extended confiscation, erweiterte Einziehung, confiscation élargie), la confisca a carico dei terzi che erano a conoscenza o avrebbero dovuto sapere della provenienza (illecita) del bene.

Nello specifico, la direttiva in esame, dopo aver definito i principali termini utilizzati (art. 2) ed il suo ambito di applicazione (art. 3)¹², impone agli Stati membri di adottare "*le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e*

¹¹ http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2014/05/Direttiva-2014_42_UE.pdf

¹² La direttiva si applica ai reati contemplati: a) dalla convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea; b) dalla decisione quadro 2000/383/GAI contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro; c) dalla decisione quadro 2001/413/GAI, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti; d) dalla decisione quadro 2001/500/GAI concernente il riciclaggio di denaro, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato; e) dalla decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo; f) dalla decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato; g) dalla decisione quadro 2004/757/GAI in materia di traffico illecito di stupefacenti; h) dalla decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata; i) dalla direttiva 2011/36/UE, concernente la tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; j) dalla direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile; k) dalla direttiva 2013/40/UE, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione, nonché da altri strumenti giuridici se questi ultimi prevedono specificamente che la presente direttiva si applichi ai reati in essi armonizzati. Attraverso il richiamo alla "criminalità organizzata" si consentirà l'applicazione della direttiva ad altri reati, purché realizzati appunto in forma organizzata alla luce dell'ampia definizione di organizzazione criminale fornita dalla decisione quadro 2008/841/GAI¹².

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" (art. 4 c. 1). Qualora non sia possibile procedere a confisca per malattia o fuga dell'indagato/imputato¹³, gli Stati dovranno altresì prevedere la possibilità del provvedimento ablativo qualora sia stato aperto un procedimento per un reato di danno (che

¹³ In relazione alla confisca senza condanna, cfr. A.M. MAUGERI in "La direttiva 2014/42/ue relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'unione europea tra garanzie ed efficienza: un "work in progress" pubblicato su www.penalecontemporaneo.it. L'autrice effettua una compiuta disamina della Direttiva e con riferimento all'istituto della confisca senza condanna evidenzia come nell'art. 5 della Proposta di Direttiva, veniva proposta una forma di confisca senza condanna che poteva essere pronunciata solo in limitate situazioni in cui non fosse stato possibile procedere *in personam* per morte del reo o perché lo stesso risultava affetto da malattia permanente o quando la fuga o la malattia non avrebbero consentito di agire in tempi ragionevoli. Non si trattava quindi di una vera e propria *actio in rem* di aggressione al patrimonio di origine sospetta indipendentemente dal processo penale *in personam*, come avviene ai fini dell'applicazione del civil forfeiture e sostanzialmente in relazione alle misure di prevenzione patrimoniali antimafia (fermo restando che il proprietario deve essere indiziato), ma si trattava piuttosto di un procedimento "autonomo" che avrebbe consentito di aggredire i profitti illeciti solo in specifiche situazioni in cui non fosse stato possibile procedere *in personam* (modello in parte recepito anche in ordinamenti fondamentalmente garantisti come quello tedesco, che non conoscono l'*actio in rem*). Il modello di confisca senza condanna accolto nella Direttiva approvata dal Parlamento e dal Consiglio all'art. 4, limita l'applicazione di tale istituto non prevedendo l'ipotesi di morte del reo, ma contemplando solo quella 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 precisa che in ogni caso occorre garantire che il sospettato o imputato contumace sia informato e convocato e che si garantisca il diritto di difesa dell'ammalato attraverso un avvocato (considerando n. 15). Il considerando n. 16 intende per malattia l'impedimento dell'indagato o dell'imputato a comparire nel procedimento penale per un periodo prolungato e, di conseguenza, il procedimento non può proseguire in condizioni normali. Anche la possibilità di confiscare i profitti di accertata origine illecita nel caso di morte del reo, originariamente prevista nella Proposta di Direttiva, risponde in realtà ad esigenze di efficienza del sistema emerse nella prassi applicativa della lotta contro il crimine organizzato, in particolare in Italia, e 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 Direttiva, pertanto, non contempla l'*actio in rem* quale procedimento direttamente contro la proprietà contaminata, in quanto provento o strumento di reati, come previsto ai fini del civil forfeiture, ma piuttosto l'art. 4, c. 2 della Direttiva consente di applicare il provvedimento di confisca diretta in quelle ipotesi in cui, pur in presenza dell'accertamento del fatto tipico e dell'origine illecita dei proventi o dell'utilizzo dei beni come strumento del reato, non si possa pervenire ad una condanna, perlomeno nell'ipotesi di fuga o malattia. La disposizione in esame, esprime un chiaro rifiuto dell'*actio in rem*, opzione che esprime chiaramente l'intento di fare prevalere le esigenze di rispetto delle garanzie di uno Stato di diritto sulle esigenze dell'efficienza della lotta alla criminalità del profitto. Si deve evidenziare, però, che sia l'art. 4, c. 2, sia il considerando n. 15 non esclude 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 quindi non prende posizione sulle garanzie imprescindibili che devono accompagnare la disciplina della confisca. La confisca misura di prevenzione dell'ordinamento italiano e il civil forfeiture dell'ordinamento inglese o irlandese non sono incompatibili con la Direttiva, non rientrano piuttosto nell'obbligo del mutuo riconoscimento. Del resto, 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 n. 10) – Gli Stati membri sono liberi di portare le procedure di confisca collegate a una causa penale dinanzi a qualsiasi autorità giudiziaria competente –. In tale direzione, inoltre, la questione rimane aperta come emerge dal processo verbale dell'approvazione della direttiva in esame, in cui si può leggere l'invito rivolto alla Commissione dal Parlamento Europeo e dal Consiglio a un ulteriore sforzo di analisi per individuare un modello di *actio in rem* condiviso nel rispetto delle tradizioni comuni.

può cioè “produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico”) che avrebbe potuto concludersi con una condanna (art. 4 c. 2).

Inoltre, dispone che gli Stati membri devono adottare *"le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose"* (art. 5).

È prevista altresì la possibilità di confiscare beni nei confronti dei terzi, fatti salvi ovviamente i diritti dei terzi in buona fede (art. 6).

La direttiva, inoltre, detta disposizioni volte a rafforzare l'efficacia della confisca, all'uopo prevedendo gli obblighi per gli Stati membri di predisporre misure che consentano di individuare, rintracciare (art. 9) e gestire (art. 10) i beni confiscabili, nonché di predisporre misure che consentano di congelare i beni in vista di una futura, eventuale, confisca (art. 7).

Parimenti la Direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di predisporre misure volte a garantire i soggetti i cui beni vengano colpiti da confisca (art. 8).

In base all'ultimo *Corrigendum*¹⁴ del 29 aprile 2014, gli Stati membri dovranno attuare la direttiva entro il 4 ottobre 2016, mentre entro il 4 ottobre 2019, la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuterà gli effetti delle norme nazionali vigenti in materia di confisca e recupero dei beni.

Con riferimento alla gestione, la Direttiva (art. 10) prevede che gli Stati membri:

- a) Provvedano affinché le misure previste al paragrafo 1 includano la possibilità di vendere o trasferire i beni, ove necessario;
- b) Valutino se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale.

È sufficiente dare uno sguardo al complesso coordinato di misure programmate nella risoluzione e nella direttiva in esame, per rendersi conto che la produzione normativa e l'esperienza applicativa sviluppatasi in Italia hanno tutti i requisiti per divenire un fondamentale punto di riferimento in vista della costruzione di un “modello europeo di intervento patrimoniale”: si pensi, in particolare, alle misure di prevenzione patrimoniali¹⁵, alla confisca

¹⁴ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042R\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042R(01)&from=EN)

¹⁵ Cfr. sul punto A. BALSAMO *op. cit.*. L'Autore evidenzia come il sistema processuale e probatorio delle misure di prevenzione italiane, ha ricevuto, nelle sue linee portanti, una valutazione nettamente positiva da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con un orientamento ormai consolidato, muovendo dalla constatazione che «*gli enormi profitti che le organizzazioni mafiose traggono dalle loro attività illecite conferiscono a tali organizzazioni un potere che mette in causa il primato del diritto all'interno dello Stato*», ha riconosciuto che la confisca di prevenzione rientra nel margine di apprezzamento spettante agli Stati nel regolamentare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale, particolarmente nel quadro di una politica criminale volta a combattere il fenomeno della grande criminalità. La Corte di Strasburgo ha compiuto un'attenta analisi sulla effettività delle garanzie del “processo equo” nel sistema italiano della prevenzione patrimoniale, ponendo in evidenza due aspetti che assumono una rilevanza determinante sul piano della coerenza con gli standard internazionali di tutela dei diritti umani: da un lato, sul piano formale, l'esistenza di una garanzia giurisdizionale effettiva, insita nella struttura del procedimento di prevenzione, che si svolge secondo il principio del contraddittorio davanti a tre giurisdizioni successive, con l'attribuzione al proposto della facoltà di sollevare le

“estesa” ex art. 12-sexies, alla normativa sul riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati, alle attività di organi investigativi specializzati (come la Direzione Nazionale Antimafia, le Direzioni Distrettuali Antimafia, la Direzione Investigativa Antimafia, lo SCICO, ecc.).

3. La “rete comunitaria” sviluppata dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti

La necessità di dare attuazione alla direttiva entro il mese di ottobre 2016, ha indotto gli Stati membri a conoscere e recepire le migliori pratiche, in particolare di quelle attuate in Italia, ove la legislazione di riferimento è all'avanguardia.

Ciò implica un impegno di tutti gli operatori del settore per supportare le Istituzioni Comunitarie ed i singoli Stati membri.

Da qui l'impegno della Fondazione Nazionale, non solo di diffondere la cultura della legalità nel nostro Paese, ma di partecipare attivamente ai lavori della Commissione Europea in particolare nei sottogruppi ARO (Asset Recovery Office) e AMO (Asset Management Office) onde sviluppare una “rete Comunitaria” di rapporti per agevolare la cooperazione internazionale e quindi la lotta al crimine transnazionale.

Questa collaborazione sta producendo risultati eccezionali.

Le buone pratiche applicate su tutto il territorio italiano ed illustrate dalla Fondazione¹⁶ nei lavori della Commissione Europea, sono diventate delle vere e proprie linee guida in ambito

eccezioni e di presentare i mezzi di prova ritenuti necessari; dall'altro lato, sul piano sostanziale, la natura del giudizio, fondato non su semplici sospetti, ma su una valutazione obiettiva delle circostanze di fatto esposte dalle parti in merito al collegamento del proposto con associazioni di tipo mafioso, agli aspetti patrimoniali, alla disponibilità di risorse finanziarie sproporzionate rispetto alle entrate del soggetto, nonché alle relazioni intercorse tra le persone coinvolte. Tra gli aspetti di maggiore modernità del sistema prevenzionistico italiano - che è venuto sempre più a caratterizzarsi come un “processo al patrimonio”, parallelo e complementare al processo penale - vi è la sua recente estensione oltre i tradizionali confini della criminalità organizzata di tipo mafioso. Con le riforme legislative introdotte a partire dal 2008, le principali fattispecie di pericolosità generica, che integrano il presupposto soggettivo delle misure di prevenzione patrimoniali, si ricollegano a due parametri, previsti in via alternativa: il primo è dato dalla reiterazione sistematica di condotte delittuose economicamente rilevanti, con una conseguente circolazione di beni o altre attività; il secondo è costituito dalla frequente derivazione di almeno una parte dei mezzi di vita del soggetto da attività delittuose, realizzate dal medesimo o da altri. Si tratta di una evoluzione normativa che ha trasformato le misure di prevenzione patrimoniali in uno strumento capace di incidere con forza sulla dimensione economica della criminalità dei colletti bianchi, che secondo la “classica” definizione di Sutherland si caratterizza proprio per l'organizzazione, per il movente di profitto, per l'abitudine delle pratiche e tecniche illegali utilizzate. La funzione del sistema prevenzionistico ha così subito una vera e propria mutazione genetica, virando dalla repressione della marginalità sociale al contrasto della “criminalità del potere”. Con le misure di prevenzione diviene possibile oggi aggredire i patrimoni formati grazie a condotte di corruzione ripetute nel tempo o comunque produttive di effetti economici tali da incidere sensibilmente sul tenore di vita del reo, anche se cadute in prescrizione. Tale estensione dell'ambito applicativo delle misure patrimoniali si pone in coerenza con le linee di politica criminale recepite dalla legislazione europea in esame e consente di porre rimedio ad uno dei più rilevanti aspetti critici del sistema italiano di lotta alla corruzione, rappresentato dalla insufficienza del sistema di confisca dei proventi di tale fenomeno. Nell'ultimo decennio, oltretutto, si è registrato un deciso impulso a favore della collaborazione giudiziaria internazionale nel campo delle misure di prevenzione patrimoniali.

¹⁶ In proposito si consenta il richiamo alle relazioni che lo scrivente ha effettuato per la Fondazione Nazionale dei Commercialisti nell'ambito dei lavori dei citati sottogruppi della Commissione Europea: L. D'AMORE “*The italian social reuse experience*”, Palermo, 26 settembre 2014; L. D'AMORE “*The database italian experience*”, Brussels, 26 novembre 2014”; L. D'AMORE “*The management of the seized cooperative 29 Giugno in Italy*”, Brussels, 24 marzo 2015”;

europeo per affrontare e risolvere le complesse tematiche che attengono alla gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati¹⁷.

La stretta collaborazione ha fatto sì che la Fondazione sia ormai un partner strategico in sede comunitaria¹⁸.

In questo ruolo, la Fondazione ha recentemente partecipato anche alla visita delle sedi delle Agenzie Nazionali di tre stati membri (Francia, Belgio e Olanda) per confrontarsi sulla tematica della gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Inoltre la Fondazione è intervenuta di recente¹⁹ a sostegno della delegazione rumena supportandola nella redazione delle norme contenute nel disegno di legge in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, in corso di approvazione da parte del Parlamento rumeno.

La partecipazione ai lavori della Commissione ed il continuo scambio di informazioni, ha fatto emergere la necessità di approntare un sistema informatico europeo completo e aggiornato di gestione dei dati che consenta la mappatura dei beni sequestrati/confiscati, favorisca la loro gestione e promuova la produzione di statistiche e la cooperazione internazionale.

L'assenza di simili sistemi, riscontrabile nella maggior parte degli Stati membri, impedisce agli stessi di conoscere l'entità e la tipologia di beni disponibili per la gestione, la localizzazione, le loro caratteristiche e le loro criticità, nonché il loro monitoraggio nelle diverse fasi della procedura.

Tali criticità sono state rappresentate anche nel questionario che il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili ha recentemente divulgato ai Commercialisti iscritti agli ordini territoriali che svolgono la funzione di amministratore giudiziario e custode di beni sequestrati e confiscati.

Per rispondere efficacemente alle descritte necessità, la Fondazione assieme ad altri partner strategici ha partecipato ad un bando europeo per sviluppare un prototipo di sistema europeo di gestione dei dati per i beni sequestrati (data management system - DMS) che verrà poi testato in alcuni Stati membri dell'Unione europea.

Tale prototipo sarà sviluppato tenendo conto delle esperienze esistenti a livello nazionale e dei bisogni espressi dagli operatori (giudici, amministratori giudiziari, etc.); esso sarà concepito come un modulo incorporabile nei data base attualmente esistenti a livello nazionale, e sarà quindi utilizzabile, eventualmente, in aggiunta ad altri moduli strettamente nazionali.

¹⁷ Per un'approfondita disamina delle prospettive comparatistiche in materia di destinazione e riutilizzo sociale dei beni confiscati negli Stati membri, si rinvia ai contenuti del progetto coordinato e attuato dalla professoressa Barbara Vettori, denominato "RECAST - REuse of Confiscated Assets for social purposes: towards common EU Standards".

¹⁸ L'aggressione ai patrimoni illeciti ha assunto ormai valenza internazionale. In proposito la Fondazione Nazionale dei Commercialisti è intervenuta di recente nella giornata di formazione tenutasi a Roma in data 11 maggio 2015 dal titolo "lotta al crimine organizzato" e che ha visto il coinvolgimento di una delegazione di 75 Procuratori della Repubblica brasiliana interessati a conoscere la legislazione e le buone pratiche di destinazione e di riutilizzo dei beni confiscati.

¹⁹ Cfr. L. D'AMORE "Reutilizarea socială în România: modele, bune practici și alternative de reglementare", *Bucaresti*, 3 giugno 2015.

Siamo sicuri che tale progetto costituirà - anche per la Fondazione Nazionale - un modello di successo nel supportare la lotta alla criminalità organizzata nazionale e transnazionale.

Roma, 15 giugno 2015